UNDP

إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة

وثيقة للسياسات العامة
لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
كانون الثاني/يناير 1997

إدارة الحكم
لخدمة
التنمية البشرية المستدامة

وثيقة للسياسات العامة
لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
كانون الثاني/يناير 1997

تصدير

إن التغيير يجتاح البلدان النامية. فالفرص تتفتح أمامها في الأسواق. والحكومات تصبح مسؤولة بدرجة أكبر أمام شعوبها. وصار الرجال والنساء يتمتعون بخيارات أكثر في تحقيق إمكانياتهم الكاملة. والنتيجة؟ الاقتصادات تزدهر. والمجتمعات تزداد تماسكا، وأصبح هناك إحساس بالأمل وبالفرص المتاحة للأجيال الحالية والمقبلة.

ولكن مما يؤسف له أن نهاية القرن تجلب معها أيضا مزيدا من الإحساس بانعدام الأمان لمجموعة أخرى من البلدان - تلك التي تواجه المظالم التاريخية، والديون المتزايدة، والركود الاقتصادي، وتراجع التجارة، واستنزاف الموارد الطبيعية، والتفسخ الاجتماعي، والكوارث الطبيعية. وفي عالم اليوم الذي يتسم بالاعتماد المتبادل فإن نجاح هذه البلدان - أو فشلها - يؤثر على الجميع.

وأينما كان التغير إلى الأحسن، وأينما تحسنت أوضاع البشر، فإن الناس يشيرون إلى الحكم الرشيد باعتباره العامل الرئيسي. وهذا الحكم الأفضل لا يتحقق على الصعيد الوطني فحسب - بل يتحقق على الصعد المحلية والإقليمية والعالمية.

ولا يوجد سوى عدد قليل من المسائل أكثر حساسية وأكثر صعوبة من مسألة تحسين إدارة الحكم ومساعدة الدول على إدارة تنميتها في عالم لم يعد يعترف بالحدود. فمن خلال الحكم الرشيد فقط، يمكن أن نجد حلولا لمشاكل الفقر والظلم وانعدام الأمان.

ويعتقد **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أن بناء القدرة على الحكم شرط محوري للتنمية البشرية المستدامة. وإننا لنطمح في أن نصبح شريكا محايدا للحكومات، وللمجتمع المدني، وللقطاع الخاص - بحيث نخلق فرصا للتفاعل من أجل إيجاد حلول تتركز على الناس في الأجل الطويل.

وتوفر هذه الوثيقة المتعلقة بالسياسات العامة إطارا للشراكات التي يدخل فيها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** من أجل تسخير أساليب الحكم الرشيد لخدمة التنمية البشرية المستدامة. وأود أن أتوجه بالشكر إلى شعبة التنمية الإدارية وشؤون الحكم، وفرقة العمل المشتركة بين المكاتب المعنية بشؤون الحكم، وكثير من المكاتب القطرية التابعة **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، التي تعاونت في إعداد هذه الوثيقة.

جيمس غوستاف سبيث
مدير
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

تمهيد

يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بناء على طلب الحكومات ودعما لمجالات تركيزه، بالمساعدة في بناء القدرات من أجل الحكم الرشيد، والمشاركة الشعبية، وتنمية القطاعين العام والخاص، وتحقيق النمو المقترن بالعدالة، مؤكدا على أن الخطط والأولويات الوطنية تشكل الإطار المرجعي العملي الوحيد لوضع البرامج الوطنية للأنشطة التنفيذية للتنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة.

بيان مهمة **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**

أعدت هذه الوثيقة المتعلقة بالسياسات العامة، التي تحمل عنوان" ***إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة*** "، لتوجيه مكاتبنا القطرية وإعلام شركائنا الرئيسيين في البلدان التي تشملها برامجنا. وقد خرجت هذه الوثيقة إلى النور نتيجة لعملية مستفيضة من التشاور والتعاون - قادتها شعبة التنمية الإدارية وشؤون الحكم التابعة لمكتب دعم السياسات والبرامج، بالتعاون الوثيق مع المكاتب الإقليمية **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي**. وقد بدأت هذه العملية بتقييم برامج التنمية الإدارية الممولة في إطار دورات **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** السابقة والحالية، التي أسفرت عن مذكرة تحدد القضايا الرئيسية في مجال شؤون الحكم. وشكلت تلك المذكرة أساسا لورشة عمل عالمية ضمت خبراء بارزين في شؤون الحكم والمسؤولين من مقر **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** ومكاتبه القطرية، كما ساعدت في تشكيل بنية هذه الوثيقة. وبعد إجراء استعراض شامل للأدبيات المتعلقة بشؤون الحكم، تم إعداد ورقة مناقشة بعنوان إعادة ***"تحديد مفهوم الحكم"*** (يمكن الحصول عليها بصورة منفصلة). وفي النهاية، قمنا بإعداد مسودة وثيقة سياسات بشأن إدارة الحكم، جرى عرضه على 40 مكتبا قطريا وعشرة خبراء بارزين في شؤون الحكم لإبداء الرأي فيه. كما نوقشت المسودة مناقشة مستفيضة من جانب المسؤولين في مقر **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، وبخاصة فريق العمل المشترك بين المكاتب المعنية بإدارة الحكم، قبل أن تقره اللجنة التنفيذية **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.**

وحيث أنه ستجري مراجعة وثيقة السياسات هذه وتحديثها بصورة دورية، فإننا نرحب بآرائكم وتعليقاتكم وبخاص فيما يتعلق بخبرات البرامج القطرية.

غ. شابير تشيما
مدير
شعبة التنمية الإدارية وشؤون الحكم
مكتب السياسات ودعم البرامج
نيويورك، كانون الثاني 1997

المحتويات

موجز تنفيذي

هناك ارتباط لا ينفصم بين الحكم والتنمية البشرية. فالتنمية البشرية لا يمكن أن تتواصل بدون الحكم الرشيد. ولا يمكن أن يكون الحكم رشيدا ما لم يؤدي إلى استدامة التنمية البشرية. وقد ظل **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** في طليعة هذه العملية المتنامية لبناء توافق الآراء، حيث ما برح يشدد على أن تنمية القدرة على الحكم الرشيد ينبغي أن تكون من الوسائل الأساسية للقضاء على الفقر.

ويعرف **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** إدارة الحكم بأنها ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في تسيير شؤون المجتمع على كافة المستويات. ويشمل الحكم الآليات والعمليات والمؤسسات المركبة التي يقوم من خلالها الأفراد والجماعات بالتعبير عن مصالحهم، ومعالجة خلافاتهم، وممارسة حقوقهم والتزاماتهم القانونية. ويتسم الحكم الرشيد بسمات عديدة. فهو يقوم على المشاركة، ويتسم بالشفافية، وينطوي على المساءلة. كما أنه يتسم بالكفاءة في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، فضلا عن استناده إلى قواعد العدالة والإنصاف. كذلك، فإنه يعزز سيادة القانون.

والحكم يشمل الدولة، غير أنه يتجاوزها ليضم القطاع الخاص والمجتمع المدني. وهذه العناصر الثلاثة جميعها تتسم بأهمية بالغة بالنسبة للتنمية البشرية المستدامة، فالدولة تخلق البيئة السياسية والقانونية المواتية. والقطاع الخاص يولد الوظائف والدخل. أما المجتمع المدني، فيسهل عملية التفاعل السياسي والاجتماعي - بتعبئة الجماعات من أجل المشاركة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ونظرا لأن لكل عنصر من هذه العناصر نقاط قوته وضعفه، فإن أحد الأهداف الرئيسية لما نقدمه من دعم للحكم الرشيد إنما يتمثل في تشجيع التفاعل البناء بين هذه العناصر الثلاثة جميعها.

ولم يعد من الممكن النظر إلى مفهوم الحكم باعتباره نظاما مغلقا. فالتغييرات التي طرأت على النظم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في العالم قد أحدثت تحسنا لم يسبق له مثيل في الأوضاع المعيشية للبشر. غير أن هذه التغييرات جلبت معها أيضا تحديات جديدة وإحساسا جديدا بانعدام اليقين. وأصبحت مهمة الدولة تتمثل في تحقيق توازن بين الاستفادة من العولمة من ناحية، وتوفير بيئة محلية اجتماعية واقتصادية تتسم بالأمان والاستقرار من ناحية أخرى.

وثمة قوى ثلاث تقود سياستنا في وضع برامج شؤون الحكم: الولاية الموكلة إلينا، ورسالتنا المتمثلة في تحقيق التنمية البشرية المستدامة، والمزايا النسبية التي نتمتع بها. وإننا نمتلك الكثير من نقاط القوة المؤسسية التي تيسر عملنا في المسائل المتعلقة بالحكم. وتشمل هذه النقاط حيادنا، وتوجهنا إلى المستهلك، ورؤيتنا الطويلة الأجل - فضلا عن الخبرة التي نمتلكها والثقة التي تولينا إياها البلدان.

ويضاعف **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** من قيمة البرامج الوطنية لمكافحة الفقر بمساعدة البلدان على تنمية قدراتها على الحكم الرشيد. وإننا نعتزم توجيه مساعداتنا بصورة أكثر تحديدا، وبناء قدرات أساسية في المجالات التالية:

- **مؤسسات الحكم** - الهيئات التشريعية والقضائية والانتخابية. فالهيئات التشريعية ساحات للوساطة بين مختلف المصالح، ووضع السياسات والقوانين وتحديد أولويات استخدام الموارد المتوفرة التي تؤثر تأثيرا مباشرا على التنمية التي تتركز على الناس. وتكفل الهيئات الانتخابية إجراء انتخابات مستقلة تتسم بالشفافية. أما الهيئات القضائية، فتعزز سيادة القانون وتضفي على العلاقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية إحساسا بالأمان والاطمئنان.

- **إدارة القطاعين العام والخاص** ـ بما في ذلك قيادة وإدارة التغيرات، وإصلاح الخدمة المدنية، والإدارة الاقتصادية والمالية، والإدارة الحضرية. والدعم المقدم لتنمية القيادات وإدارة التغييرات هو دعم يشمل مختلف الجهود المبذولة في ميدان شؤون الحكم. فإصلاح مؤسسات الدولة لجعلها أكثر كفاءة وشفافية وقابلية للمساءلة يعد حجر الزاوية في الحكم الرشيد. وجميع البلدان تريد تطوير أطر توفر الحوافز للنمو المستدام ذي القاعدة العريضة. وأخيرا، فإن فعالية أداء المدن والبلدات هو أمر أساسي للنمو المستدام.

- **اللامركزية ودعم الحكم المحلي** - إن إضفاء اللامركزية على الحكم يمكن الناس من المشاركة بشكل أكثر مباشرة في علميات الحكم، ويمكن أن يساعد في تمكين الناس الذين كانوا قبل ذلك مستبعدين من عملية صنع القرار.

- **منظمات المجتمع المدني** - وهي النبع الذي يتولد منه رأس المال الاجتماعي - جماعة من الناس تعمل معا من أجل هدف مشترك - وهو الأمر اللازم للحكم الرشيد. وتستطيع منظمات المجتمع المدني أن تدعو للإصلاح الذي يعزز التنمية البشرية المستدامة، وأن تراقب خطى تنفيذ ذلك الإصلاح.

- **البلدان التي تمر بظروف استثنائية** - في حين يمكن لبرامج الحكم الرشيد أن تقلل من خطر الأزمات بوجه عام، فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يمكن أن يدعم جهودا محددة قبل الأزمات وأثنائها وبعدها. وثمة فئة أخرى من البلدان - تسمى الاقتصادات الانتقالية - تصادف في معظم الأحيان مشاكل متفردة فيما يتعلق بشؤون الحكم.

ومن الطبيعي أن اختلاف البيئات يستلزم برامج مختلفة ومجموعات مختلفة من العناصر البرنامجية. والتحدي الذي يواجه **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** يتمثل في وضع نهج استراتيجي شامل للمنظومة بأسرها في مجالات شؤون الحكم بما يلبي الألويات الوطنية للبلدان.

وسوف نشدد، في تصميم وتنفيذ البرامج والمشاريع المتعلقة بإدارة الحكم، على مبدأي المشاركة وبناء توافق الآراء. كما سنشدد على توفر المرونة مع الرؤية الطويلة الأجل للتنمية. وسنركز في بناء القدرات الوطنية الاستراتيجية على البرامج التي تتسم بالاستدامة وتتركز على الناس، وبخاصة الفئات المحرومة. وتسليما بأن مسؤولية وضع وتنفيذ البرامج المتعلقة بإدارة الحكم هي مسؤولية وطنية في المقام الأول، فإن **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** سيضطلع بدور في تيسير تنسيق المساعدة المقدمة لإدارة الحكم وتلك المتعلقة بالتنمية البشرية المستدامة.

لماذا؟

1- الحكم الرشيد والتنمية البشرية المستدامة

ينبغي أن يتمثل هدف المبادرات المتعلقة بشؤون الحكم في تنمية القدرات اللازمة لتحقيق التنمية التي تعطي الأولوية للفقراء والنهوض بالمرأة واستدامة البيئة وخلق الفرص اللازمة للعمل وغير ذلك من أشكال المعيشة. مبادرات من أجل التغيير
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1994

لقد ظل **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** يحتل موقعه في صدارة توافق الآراء الدولي المتنامي الذي انعقد على أن ثمة ارتباط لا ينفصم بين الحكم الرشيد والتنمية البشرية المستدامة. وإننا نؤمن بأن تنمية القدرة على الحكم الرشيد يمكن أن تكون - وينبغي أن تكون - السبيل الأولي للقضاء على الفقر. غير أن هناك تنوعا كبيرا في الأفكار المتعلقة بالحكم الرشيد والارتباط بين الحكم والتنمية البشرية المستدامة، سواء في الأدبيات الأكاديمية أو فيما بين القائمين على التنمية.

إذن، ما هي التنمية البشرية المستدامة؟

إننا نعرف التنمية البشرية بأنها توسيع الخيارات المتاحة لجميع الناس في المجتمع. ويعني ذلك أن تتركز عملية التنمية على الرجال والنساء - وبخاصة الفقراء والفئات الضعيفة. كما أنه يعني "حماية فرص الحياة للأجيال المقبلة ... و ... النظم الطبيعية التي تعتمد عليها الحياة" (**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، *تقرير التنمية البشرية لعام 1996*). وذلك يجعل الهدف المحوري للتنمية يتمثل في خلق بيئة تمكينية يمكن أن يتمتع فيها الجميع بحياة طويلة وصحية ومبدعة.

والنمو الاقتصادي ليس غاية في حد ذاته - بل إنه وسيلة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة. وقد أوضح *تقرير التنمية البشرية لعام 1996* أن النمو الاقتصادي لا يؤدي بصورة آلية إلى التنمية البشرية المستدامة والقضاء على الفقر. إذ نجد، على سبيل المثال، أن البلدان التي تحتل موقعا متقدما من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كثيرا ما يتراجع ترتيبها عند تصنيفها حسب دليل التنمية البشرية. وهناك، علاوة على ذلك، تباينات ملحوظة داخل البلدان - الغنية والفقيرة على حد سواء - وهي التباينات التي تبدو أشد وضوحا عند تقييم التنمية البشرية للشعوب الأصلية والأقليات العرقية بصورة منفصلة.

وهناك خمسة جوانب للتنمية البشرية المستدامة، تؤثر جميعها على حياة الفقراء والفئات الضعيفة:

التمكين - إن توسيع القدرات والخيارات المتاحة للرجال والنساء يزيد من قدرتهم على ممارسة تلك الخيارات وهم متحررون من الجوع والحاجة والحرمان. كما أنه يزيد من الفرص المتاحة لهم للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم، أو الموافقة عليها.

التعاون ـ نظرا لأهمية الشعور بالإنتماء والسعادة والإحساس بوجود هدف ومعنى للحياة بالنسبة لتحقيق الذات بشكل كامل، تهتم التنمية البشرية بالطرق التي يعمل بها الناس معا، ويتفاعلون.

الإنصاف ـ إن توسيع الإمكانيات والفرص يعني ما هو أكثر من مجرد زيادة الدخل ـ إذ يعني أيضا الإنصاف مثلا وجود نظام تعليمي يمكن للجميع الإلتحاق به.

الاستدامة ـ لا بد من تلبية احتياجات هذا الجيل دون المساس بحق الأجيال المقبلة في التحرر من الفقر والحرمان، وفي ممارسة قدراتها الأساسية.

الأمن ـ وبخاصة أمن المعيشة. فالناس بحاجة أن يتحرروا من الظواهر التي تهدد معيشتهم، مثل المرض أو القمع، ومن التقلبات الضارة المفاجئة في حياتهم.

ويركز **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** على أربعة عناصر بالغة الأهمية من عناصر التنمية البشرية المستدامة: القضاء على الفقر، وخلق الوظائف واستدامة الرزق وسبل العيش، وحماية البيئة وتجديدها، وتشجيع النهوض بالمرأة. وتستند هذه الأهداف جميعها على تنمية القدرات على الحكم الرشيد.

ما هو الحكم، إذن؟ وما هو الحكم الرشيد؟

تواجه جميع المجتمعات تحديا يتمثل في إقامة نظام للحكم يعزز التنمية البشرية ويدعمها ويديمها ـ وبخاصة للفئات الأكثر فقرا وتهميشا. غير أن البحث عن مفهوم محدد بوضوح للحكم لم يبدأ إلا مؤخرا جدا.

ويمكن النظر إلى الحكم باعتباره ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لتسيير شؤون بلد ما على كافة المستويات. ويشمل الحكم الآليات والعمليات والمؤسسات التي يقوم من خلالها المواطنون والجماعات بالتعبير عن مصالحهم، وممارسة حقوقهم القانونية، والوفاء بالتزاماتهم، وتسوية خلافاتهم.

ويتسم الحكم الرشيد بسمات عديدة، منها أن يقوم على المشاركة، وأن يتسم بالشفافية، وأن ينطوي على المساءلة. كما أنه يتسم بالفعالية والإنصاف. كذلك، فإنه يعزز سيادة القانون. ويكفل الحكم الرشيد أن توضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس من توافق الآراء الواسع في المجتمع، كما يكفل سماع أصوات الفئات الأكثر فقرا والأكثر ضعفا في عملية صنع القرار المتعلق بتوزيع الموارد الإنمائية.

وللحكم ثلاثة أضلع: الاقتصادي والسياسي والإداري. فالحكم الاقتصادي يشمل عمليات صنع القرار التي تؤثر على الأنشطة الاقتصادية لبلد ما وعلى علاقاته بالاقتصادات الأخرى. وهو يترك بصورة واضحة آثارا رئيسية على الجوانب المتعلقة بالعدالة والفقر ونوعية الحياة. أما الحكم السياسي، فهو عملية صنع القرار من أجل صياغة السياسات، في حين أن الحكم الإداري هو نظام تنفيذ السياسات. والحكم الرشيد الذي يضم الأضلع الثلاثة يحدد العمليات والهياكل التي توجه العلاقات السياسية والاجتماعية ـ الاقتصادية.

والحكم يشمل الدولة، غير أنه يتجاوزها ليضم القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. وتعريف الدولة لا يزال موضع جدل واسع. وتعرف الدولة هنا على أنها تشمل المؤسسات السياسية ومؤسسات القطاع العام. وينصب الاهتمام الأولي **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** مدى فعالية الدولة في مجال خدمة احتياجات شعبها.

ويغطي القطاع الخاص المؤسسات الخاصة (في مجالات التصنيع والتجارة والمصارف والتعاونيات وما إلى ذلك)، بالإضافة إلى القطاع غير الرسمي في السوق. ويقول البعض أن القطاع الخاص جزء من المجتمع المدني. غير أن القطاع الخاص مستقل إلى الحد الذي يؤثر به أطرافه على السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بطرق تخلق بيئة مواتية بدرجة أكبر للسوق والمشاريع التجارية.

أما المجتمع المدني، الذي يقع بين الفرد والدولة، فيضم الأفراد والجماعات (المنظمة وغير المنظمة) التي تتفاعل اجتماعيا وسياسيا واقتصاديا - والتي تضبط تفاعلاتها القواعد والقوانين الرسمية وغير الرسمية.

ومنظمات المجتمع المدني هي مجموعة الروابط الجمعيات التي ينظم بها المجتمع نفسه بصورة طوعية. وهي تشمل النقابات؛ والمنظمات غير الحكومية؛ والجمعيات النسائية والثقافية واللغوية والدينية؛ والجمعيات الخيرية؛ ورابطات رجال الأعمال؛ والنوادي الاجتماعية والرياضية؛ والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمعات المحلية؛ وجماعات البيئة؛ والروابط المهنية؛ والمؤسسات الأكاديمية ومؤسسات الأبحاث السياسية؛ ووسائل الإعلام. وتدخل فيها أيضا الأحزاب السياسية، وإن كانت تعد جزءا من المجتمع المدني ومن الدولة على حد سواء في حال تمثيلها في البرلمان.

ولا بد من تصميم مؤسسات الحكم في الدوائر الثلاث (الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص) على النحو الذي تسهم به في التنمية البشرية المستدامة من خلال تهيئة الأوضاع السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية اللازمة للتخفيف من حدة الفقر وخلق الوظائف وحماية البيئة والنهوض بالمرأة.

وقد كتب الكثير عن سمات الحكومة الكفؤة والأعمال التجارية الناجحة ومنظمات المجتمع المدني الفعالة، غير أنه يظل من الصعب تحديد سمات الحكم الرشيد بالمعنى المجتمعي. فما هي هذه السمات؟

المشاركة - يجب أن، يكون لكل الرجال والنساء صوت في عملية صنع القرار، سواء بصورة مباشرة أو من خلال مؤسسات وسيطة شرعية تمثل مصالحهم. وتسند هذه المشاركة الواسعة على حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير، كما تعتمد على تنمية القدرات على المشاركة البناءة.

سيادة القانون - يجب أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة، ولا بد من توخي الحياد في إنفاذها، وبخاصة القوانين المتعلقة بحقوق الانسان.

الشفافية - تتأسس الشفافية على حرية تدفق المعلومات. فالعمليات والمؤسسات والمعلومات يجب أن تكون متاحة بصورة مباشرة لأولئك المهتمين بها، ويجب توفير المعلومات الكافية لفهم تلك العمليات والمؤسسات ورصدها.

الاستجابة - يجب أن تسعى المؤسسات وتوجه العمليات إلى خدمة جميع أصحاب المصلحة.

التوجيه نحو بناء توافق الآراء - يتوسط الحكم الرشيد المصالح المختلفة للوصول إلى توافق واسع للآراء بشأن ما يحقق مصلحة المجموع كأفضل ما يكون، وبشأن السياسات والإجراءات حيثما يكون ذلك ممكنا.

الإنصاف - يجب أن تتاح لجميع الرجال والنساء الفرصة لتحسين رفاههم أو الحفاظ عليه.

الفاعلية والكفاءة - ينبغي أن تسفر العمليات والمؤسسات عن نتائج تلبي الاحتياجات مع تحقيق أفضل استخدام للموارد.

المساءلة - يجب أن يكون صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني مسؤولين أمام الجمهور العام، وأمام أصحاب المصلحة المؤسسية. وتختلف هذه المساءلة حسب كل منظمة، وحسب ما إذا كان القرار داخليا أم خارجيا بالنسبة للمنظمة.

الرؤية الاستراتيجية - يجب أن يمتلك القادة والجمهور العام منظورا عريضا وطويل الأجل فيما يتعلق بالحكم الرشيد والتنمية البشرية المستدامة، مع الاحساس بما هو مطلوب لهذه التنمية. كما ينبغي أن يكون هناك فهم للتعقيدات التاريخية والثقافية والاجتماعية التي يتشكل وسطها ذلك المنظور.

وهذه السمات تترابط ويعزز بعضها البعض، بحيث لا يمكن أن يوجد أي منها بمفرده. فإمكانية الحصول على المعلومات مثلا، تعني مزيدا من الشفافية، ومزيدا من المشاركة، ومزيدا من فاعلية صنع القرار. كما أن اتساع نطاق المشاركة يسهم في كل من تبادل المعلومات اللازمة لفاعلية صنع القرار وفي شرعية تلك القرارات. والشرعية بدورها تعني فاعلية التنفيذ، وتشجع على المزيد من المشاركة. كذلك، فإن استجابة المؤسسات تعني أنها لا بد وأن تتسم بالشفافية، وأن تلتزم في عملها بسيادة القانون إذا ما أرادت أن تكون منصفة.

وهذه السمات الأساسية تمثل الحالة النموذجية - وهي لم تجتمع كلها في أي مجتمع بعينه. ولكن رغم ذلك، يعتقد **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أنه ينبغي على المجتمعات أن تهدف، من خلال عملية واسعة القاعدة لبناء توافق الآراء، إلى تحديد أي من هذه السمات الأساسية هي الأكثر أهمية لها، وما هو التوازن الأمثل بين الدولة والسوق، وكيف يمكن لكل تشكيلة اجتماعية - ثقافية واقتصادية أن تنتقل من وضع إلى آخر.

ويواجه **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** بصورة متزايدة حالات لتفسخ المجتمعات فيما بعد الأزمات. وبالنسبة لتلك الحالات، لا تكون المهمة المطروحة هي تطوير الحكم الرشيد - بل بناء مؤسسات الحكم الأساسية. وتكون الخطوة الأولى في اتجاه تحقيق المصالحة - أي بناء قدرة المجتمع على إجراء حوار بشأن معنى الحكم واحتياجات جميع المواطنين.

العلاقات بين الحكم والتنمية البشرية

إن كل دائرة من دوائر الحكم - الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني - لها دورها المتفرد في تعزيز التنمية البشرية المستدامة (أنظر الإطار في الصفحة التالية).

الدولة

في البلدان التي توجد بها عمليات انتخابية، تتألف الدولة من حكومة منتخبة وسلطة تنفيذية. وتضطلع الدولة بوظائف عديدة - منها أن تكون بؤرة العقد الاجتماعي الذي يحدد المواطنة، وأن تكون السلطة المفوضة بالسيطرة وممارسة القوة، وأن تضطلع بمسؤولية توفير الخدمات العامة وتهيئة بيئة تمكينية للتنمية البشرية المستدامة. وتعني هذه الوظيفة الأخيرة وضع وصون أطر قانونية - تنظيمية مستقرة وفعالة وعادلة للنشاط العام والخاص، والإبقاء على هذه الأطر، كما تعني ضمان الاستقرار والعدالة في السوق. وتعني أيضا توسط المصالح من أجل الصالح العام. وتعني توفير الخدمات العامة بصورة فعالة تخضع للمساءلة. وفي هذه الأدوار الأربعة جميعها، تواجه الدولة تحديا يتمثل في أن يعالج الحكم الرشيد هموم واحتياجات الفئات الأكثر فقرا من خلال زيادة الفرص المتاحة للناس لالتماس نوع الحياة الذي يطمحون إليه وتحقيقه وإدامته.

وتستطيع الدولة بطبيعة الحال أن تنجز الكثير في مجالات من قبيل دعم حقوق الفئات الضعيفة، وحماية البيئة، والحفاظ على استقرار أوضاع الاقتصاد الكلي، والحفاظ على معايير الصحة العامة والسلامة للجميع بتكلفة في متناول اليد، وتعبئة الموارد من أجل توفير الخدمات العامة والبنية الأساسية الضرورية، والحفاظ على النظام والأمن والانسجام الاجتماعي.

ويمكن أيضا لمؤسسات الدولة أن تسهم في تمكين الناس الذين تقوم على خدمتهم - بتوفير الفرص المتكافئة وكفالة المشاركة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتمكينهم من الوصول إلى الموارد. غير أنه لا يمكن تمكين الناس إلا إذا كانت هيئاتهم التشريعية وعملياتهم الانتخابية ونظمهم القانونية والقضائية تعمل بصورة سليمة. فوجود برلمانات تتألف من أعضاء منتخبين بصورة حرة ونزيهة يمثلون مختلف الأحزاب يعد أمرا بالغ الأهمية.

الحكم الرشيد ومجالات تركيز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

الفقر وسبل المعيشة . ثمة ارتباط بين الفقر وانعدام المساواة وإدارة الحكم ـ فالفقر وانعدام المساواة يمكن أن يقوضا بدرجة أكبر الحكم الضعيف أصلا. فكيف يمكن كسر هذه الحلقة؟ لا يمكن كسرها إلا من خلال التثقيف المدني والاجتماعي الذي يعزز الفهم الأشمل للحقوق المسؤوليات الفردية. والمشكلة أن جماعات المصالح الناشئة حديثا في كثير من البلدان النامية لا تعبر دائما عن احتياجات الفقراء أو تعكسها، الأمر الذي يعيق قدرتهم على تنظيم أنفسهم وإلى أيصال آرائهم إلى أصحاب القرار.

والفقر ليس مجرد وضع مادي ـ فهو يقوم في جانب منه على قدرات وقيم. فتسهيل إمكانية وصول الفقراء إلى النظام التعليمي مثلا يمكن أن يساعد في الحد من فقرهم وافتقارهم إلى المساواة. فالأمية في كثير من البلدان النامية الأكثر فقرا تحول دون حصول الناس على الوظائف أو المشاركة في صنع القرار.

ومع تغير أولويات الحكومة والقطاع الخاص على مدار العقد المنصرم، أصبحت الصلات ضبابية وغير واضحة المعالم بين الفقر وانعدام المساواة وإدارة الحكم والتنمية البشرية المستدامة. وأصبحت شرعية دور الدولة في معالجة الفقر موضع تساؤل بصورة متزايدة. ومع ذلك، يظل وجود بيئة تمكينية وتوزيع عادل للموارد أمرا بالغ الأهمية في التصدي للفقر واللامساواة وتوفير الوظائف. ففي وقت من الأوقات، كان ينتظر من الحكومة أن تقضي على الفقر. أما الآن، فقد صار هناك تسليم متزايد بضرورة اشتراك الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني بصورة جماعية في مكافحة الفقر واللامساواة.

النوع الاجتماعي. إن تطوير الحكم الرشيد من أجل التنمية البشرية المستدامة يستلزم إشراك المرأة في كافة مستويات صنع القرار ـ من تنظيم الأسرة إلى إدارة الحياة السياسية على الصعيد الوطني. فأكثر من نصف سكان العالم هم من النساء، ولا بد وأن تتوفر لهن فرص متكافئة للمشاركة في صنع القرارات العامة في إطار السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية للحكم. غير أن التمثيل بلا تمكين لا يكفي. وهناك ثلاثة عناصر رئيسية ضرورية لاضطلاع المرأة بالقيادة: القاعدة الاقتصادية (مثل إمكانية الحصول على الأموال والتحكم فيها)؛ والتعليم والوصول إلى المعلومات؛ والحقوق القانونية.

إن انعدام المساواة في تقاسم السلطة يؤدي إلى انعدام المساواة في اقتسام الموارد المتمثلة في الوقت والدخل والممتلكات بين الرجال والنساء. ويكشف تحليل إدارة الحكم على الصعيدين الوطني والمحلي من زاوية النوع الاجتماعي حقيقة وقساوة الاخضاع المفروض على المرأة. غير أن هذا التحليل يمثل أيضا لبنى السلطة القائمة، ومن ثم فإنه يواجه مقاومة. ولكنه ينبغي أن يسفر عن برنامج للتغيير، يستفيد من الممارسات السليمة، مثل تحديد النظم الانتخابية التي تدعم مشاركة المرأة.

البيئة . تحتاج الحكومات إلى الحوافز والهياكل التنظيمية والقدرات الملائمة لتعبئة الموارد المالية من أجل حماية الموارد الطبيعية وإنفاذ القواعد التنظيمية لحماية البيئة.

ولكل من الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص إسهاماته الجوهرية في المجالات الأخرى من نظم الحماية البيئية:

- توعية الشباب والسكان الأصليين ومجتمعاتهم المحلية.
- تقوية دور المنظمات غير الحكومية.
- توعية المزارعين وتقديم الحوافز لهم من أجل الحفاظ على البيئة.
- وضع قواعد تنظيمية للأعمال التجارية والصناعات.

بالنسبة للمشاركة الشعبية والمساءلة الحكومية. فالنظم القانونية والقضائية الفعالة تحمي سيادة القانون، كما تحمي حقوق الجميع. والانتخابات النزيهة تعني ثقة الجمهور العام واطمئنانه - وبالتالي الشرعية السياسية. وينبغي على الدول كذلك أن تشيع اللامركزية في نظمها السياسية والاقتصادية لتصبح أكثر استجابة لمطالب المواطنين وللأوضاع الاقتصادية المتغيرة.

وفي المجتمعات المتقدمة والنامية على حد سواء، تضطر الدولة إلى إعادة تحديد دورها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي - بتقليصه وإعادة توجيهه وإعادة تشكيله. وتتبع الضغوط من أجل التغيير تنبع من ثلاثة مصادر:

- القطاع الخاص يريد بيئة مواتية أكثر للسوق، ويريد توازنا أفضل بين الدولة والسوق.
- المواطنون يريدون زيادة مساءلة الحكومة واستجابتها، فضلا عن التوسع في اللامركزية.
- الضغوط العالمية من الأطراف الدولية والاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية السائدة على نطاق العالم تشكل تحديا لهوية الدولة وطبيعتها.

القطاع الخاص

إن الدولة قوة كبرى في تحقيق التنمية - ولكنها ليست القوة الوحيدة. فالتنمية البشرية المتسدامة تعتمد في جانب منها على خلق الوظائف التي تولد ما يكفي من الدخل لتحسين مستويات المعيشة. ومعظم الدول تسلم الآن بأن القطاع الخاص هو المصدر الأساسي لفرص العمالة المنتجة. فالعولمة الاقتصادية تغير بصورة جوهرية الطرق التي تعمل بها الصناعات والمشاريع. وفي كثير من البلدان النامية، يجب تشجيع ودعم المشاريع الخاصة كي تصبح أكثر شفافية وقدرة على المنافسة في السوق الدولية.

غير أن السوق وحدها لا يمكن أن تحقق النمو العادل، والتوازن بين الجنسين، والحفاظ على البيئة، وتوسع القطاع الخاص، والمشاركة الفعالة في التجارة الدولية. فالدول تستطيع أن تشجع تنمية القطاع الخاص بصورة مستدامة من خلال:

- خلق بيئة مستقرة للاقتصاد الكلي.
- الحفاظ على الأسواق التنافسية.
- ضمان حصول الفقراء (وبخاصة النساء) على القروض بسهولة.
- رعاية المشاريع التي تولد أكبر قدر من الوظائف والفرص.
- اجتذاب الاستثمارات والمساعدة في نقل المعرفة والتكنولوجيا، وبخاصة للفقراء.
- فرض سيادة القانون.
- تقديم الحوافز لتنمية الموارد البشرية.

- حماية البيئة والموارد الطبيعية.

المجتمع المدنـي

يتعين على المجتمع المدني أيضا أن يحمي حقوق جميع المواطنين. ومع إعادة تشكيل الدولة والقطاع الخاص وإعادة تحديد علاقاتهما يتغير المجتمع المدني أيضا من نواح هامة. فعدم استجابة الحكومات واشتداد وطأة الضغوط الاقتصادية والاجتماعية يؤديان إلى تقويض بعض منظمات المجتمع المدني التقليدية وتدعيم بعضها الآخر - كما يضطران الناس في كثير من الأحيان إلى تنظيم أنفسهم بطرق جديدة. وبالتالي، فإن المجتمع المدني هو أكثر من مجرد المجتمع في حد ذاته. فهو ذلك الجزء من المجتمع الذي يربط الأفراد بالمجال العام وبالدولة - إنه الوجه السياسي للمجتمع.

وتعد منظمات المجتمع المدني بمثابة قنوات لمشاركة الناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وتنظيمهم لأنفسهم في شكل جماعات أكثر قوة للتأثير على السياسات العامة والوصول إلى الموارد العامة، وبخاصة من أجل الفقراء. ويمكن أن تفرض تلك المنظمات كوابح وضوابط على سلطة الحكومة، وأن ترصد الاساءات الاجتماعية. كما أنها تتيح للناس فرصا لتطوير قدراتهم وتحسين مستويات معيشتهم - بمراقبة البيئة، ومساعدة المحرومين من الامتيازات، وتنمية الموارد البشرية، وتيسير التواصل فيما بين رجال الأعمال.

وبصورة جوهرية بدرجة أكبر، تخفف الشبكات المدنية من معضلات العمل الجماعي عبر مأسسة التفاعل الاجتماعي، والحد من الانتهازية، وتعزيز الثقة، وتسهيل المعاملات السياسية والاقتصادية. كما أن الشبكات المدنية الأكثر تطورا تزيد من تدفق المعلومات - التي تعد أساسا للتعاون السياسي والاقتصادي والاجتماعي الموثوق وللمشاركة العامة من جانب أعضاء المجتمع المدني. وهذه العلاقات والأعراف الاجتماعية تشكل رأس المال الاجتماعي للأمة.

ولا تسعى منظمات المجتمع المدني على الدوام وراء خصائص الحكم الرشيد. كما أنها ليست على الدوام أكثر عناصر التنمية فعالية. ولهذا السبب حين تعترف الدول بالحقوق الديمقراطية لمنظمات المجتمع المدني وتحميها، فإنها لا بد وأن تكفل أيضا التقيد بسيادة القانون وبالقيم التي تعكس أعراف المجتمع. ويمكن للمؤسسات الديمقراطية، وخصوصا المحلية منها، أن تكون ذات وزن في ضمان حق التعبير وإبداء الرأي لكل فرد في المجتمع، علاوة على ضمانها توفر سبل شفافة وعادلة للتوصل إلى توافق الآراء.

تحتاج منظمات المجتمع المدني، مثلها مثل المنشآت التجارية الخاصة، إلى قدرات كافية لكي تحقق إمكانياتها الكاملة. كما أنها تحتاج إلى بيئة تمكينية، تشمل إطارا تشريعيا وتنظيميا يضمن الحق في إنشاء الجمعيات، وحوافز لتيسير الدعم، وسبل لإشراك منظمات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة وتنفيذها.

وبالتالي، فإن تدعيم البيئة التمكينية للتنمية البشرية المستدامة لا يعتمد فحسب على الدولة التي تحكم حكما حسنا، وعلى القطاع الخاص الذي يوفر الوظائف المدرة للدخل. بل إنه يعتمد أيضا على منظمات المجتمع المدني التي تسهل التفاعل السياسي والاجتماعي، والتي تعبئ المجتمع للمشاركة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

السياق العالمي

إن التحول من الاقتصادات الخاضعة للسيطرة المركزية إلى اقتصادات السوق، وظهور نظم سياسية ديمقراطية في الاتحاد السوفييتي السابق، وسرعة تطور التكنولوجيات الجديدة وانتشارها على الصعيد العالمي، والانتشار الواسع النطاق لنظم الاتصالات السلكية واللاسلكية، والأهمية المتنامية للصناعات والمهارات القائمة على المعرفة، والاندماج المستمر للاقتصاد العالمي من خلال التجارة والاستثمار - كلها قد خلقت أساسا لعصر جديد من التنمية البشرية المستدامة. غير أنها جميعا تحمل أيضا مخاطرها. وأصبح السؤال المطروح هو: هل سينتهي الأمر إلى التقدم أم إلى الانهيار؟

إن التغيرات التي طرأت على النظم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في العالم قد أحدثت حقا تحسينات لم يسبق لها مثيل في أوضاع معيشة البشر في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. ولننظر فحسب إلى أشكال التقدم الهائلة التي حدثت في ميادين الاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل والزراعة والطب والهندسة الوراثية والحوسبة ونظم الطاقة التي تراعي الاعتبارات البيئية والهياكل السياسية والتسويات السلمية. والقائمة تطول.

غير أن هذه التغيرات تجلب معها أيضا إحساسا جديدا بانعدام اليقين وبالمصاعب بينما يخطو العالم إلى القرن الحادي والعشرين. فعلامات الانهيار تبدو في كل مكان: التفسخ الأسري؛ وتدمير المجتمعات الأولية؛ وانحطاط وإبادة الحياة النباتية والحيوانية؛ وتلوث الأنهار والمحيطات والغلاف الجوي؛ والجريمة والاغتراب وإساءة استخدام المواد؛ وارتفاع معدلات البطالة؛ واتساع الفجوة بين الدخول والقدرات. إنها بالتأكيد ليست بالصورة التي تبعث على السرور.

ويستحق الاتجاه نحو العولمة اهتماما خاصا. وهو يتبدى في نمو التكتلات الإقليمية التي تتعاون في مجالات مثل التجارة والأطر القانونية، وفي قوة الهيئات الحكومية الدولية مثل منظمة التجارة العالمية، وفي انتشار الشركات عبر الوطنية. وتترك العولمة آثارا عميقة على الحكم يصعب تحديد أبعادها في الوقت الراهن. فهناك أولا تزايد تهميش فئات معينة من السكان. فأولئك الذين لا يستطيعون التواصل مع الثورة التقنية المعلوماتية يواجهون خطر أن يصبحوا جزءا من طبقة متدنية هيكليا. وهناك ثانيا تآكل سيادة الدولة، حيث أصبحت الهيئات عبر الوطنية تقوم بصورة متزايدة بتوسط الشواغل الوطنية والضغط من أجل وضع قوانين عالمية. وهناك ثالثا زيادة عولمة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية، مثل الجريمة والمخدرات والأمراض المعدية وهجرة العمالة. وأخيرا، أصبحت رؤوس الأموال والتجارة الدولية مسؤولة بدرجة أقل فأقل أمام الدول ذات السيادة.

ولم يعد من الممكن النظر إلى الحكم باعتباره نظاما مغلقا. وأصبحت مهمة الدولة تتمثل في تحقيق توازن بين الاستفادة من العولمة وتوفير بيئة محلية اجتماعية واقتصادية تتسم بالأمان والاستقرار، وبخاصة لأكثر الفئات ضعفا. كما أن العولمة تخضع الدول لقدر أكبر من التمحيص، بما يؤدي إلى تحسين أداء الدولة وجعل السياسات الاقتصادية أكثر اتساما بالمسؤولية.

ولما كانت كل دائرة من دوائر الحكم - الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني - لها نقاط قوتها وضعفها، فإن تحقيق الحكم الرشيد يتطلب تفاعلا أكبر بين الدوائر الثلاث لتحديد التوازن السليم فيما بينها من أجل تحقيق التنمية المستدامة التي تتركز على الناس. ونظرا لاستمرارية التغيير، ينبغي أن تملك الدوائر الثلاث قدرة ذاتية على التفاعل والتكيف بصورة مستمرة، بما يسمح بتحقيق الاستقرار الطويل الأجل. وتعترف وثيقة مبادرات من أجل التغيير

التي وضعها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** بأن العلاقات بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني:

هي محددات رئيسية فيما إذا كان بمقدور أمة من الأمم أن تهيئ فرصا عادلة ومستدامة لشعبها بكامله. فالموارد ستهدر ما لم تعمل الحكومة بكفاءة وفاعلية. وما لم تمتلك الشرعية في نظر الشعب، فإنها لن تتمكن من تحقيق أهدافها أو أهداف الشعب. وإذا عجزت عن بناء توافق الآراء الوطني حول هذه الأهداف، فإن ما من مساعدة خارجية يمكن أن تساعد في تحقيقها. وإذا عجزت عن رعاية تماسك النسيج الاجتماعي، فإن المجتمع يواجه خطر التفسخ والفوضى. كذلك، وعلى نفس القدر من الأهمية، إذا لم يتم تمكين الناس بحيث يضطلعون بمسؤولية تنميتهم داخل إطار تمكيني توفره الحكومة، لن تكون التنمية مستدامة.

إن البلدان النامية لا بد وأن تكفل للجميع إمكانية المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاستفادة من العولمة. ويجب عليها أن تقيم نظاما سياسيا يشجع الحكومة والقادة السياسيين وقيادات العمال التجارية والقيادات المدنية على صياغة الأهداف التي تتركز على الناس والسعي وراء تحقيقها، بالإضافة إلى نظام يعزز توافق الآراء العام حول هذه الأهداف.

ما الدور الذي يمكن أن يضطلع به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذا المجال؟

إننا ننجز الكثير بالفعل. وفي عام 1995، كان ثلث مواردنا مخصصا لبرنامج إدارة الحكم. وتصل قيمة التعاون الإنمائي المستمر في ميدان التنمية الإدارية وشؤون الحكم، بما في ذلك تقاسم التكاليف، إلى حوالي 3ر1 بليون دولار. وتتفاوت مخصصات التنمية الإدارية وشؤون الحكم تفاوتا كبير فيما بين المناطق. ففي إفريقيا والدول العربية وشرق أوروبا ورابطة الدول المستقلة، تخصص أكبر مساهمة إجمالية (**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** وتقاسم التكاليف) لإدارة المعونات وتنسيقها. غير أنه في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ، يخصص أكبر المخصصات للإدارة الاقتصادية والمالية، في حين تميل أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى التركيز على التخطيط ودعم صياغة السياسات. أما في البرامج العالمية والأقاليمية، فنجد أكبر المخصصات موجها إلى التخطيط ودعم صياغة السياسات واللامركزية وتدعيم المجتمع المدني.

وهناك ثلاث قوى رئيسية تحرك سياسة **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** المتعلقة ببرامج إدارة الحكم:

1- **ولايتنا.** إننا ندعم تنفيذ الإعلانات والاتفاقات التي تم التوصل إليها في المؤتمرات العالمية التي عقدتها الأمم المتحدة، والتي يشير الكثير منها بصفة خاصة إلى إدارة الحكم. وأحدث تفويض يتعلق بإدارة الحكم ورد في قرار المجلس التنفيذي رقم 29/96، الذي أيد فيه المجلس بيان مهمة **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.**

2- **مهمتنا.** تتمثل مهمتنا في تعزيز التنمية البشرية المستدامة.

3- **المزايا النسبية التي نتمتع بها.** إننا نمتلك الكثير من نقاط القوة المؤسسية التي تميزنا مجتمعة عن الشركاء الخارجيين المعنيين بقضايا إدارة الحكم. ونقاط قوتنا هي:

- *الحياد* – فنحن نعمل كعنصر تغيير مع جميع الأطراف.

- *التوجه إلى المستهلك* - فنحن نسعى وراء تنفيذ ولايتنا داخل الأولويات الوطنية.
- *الإطار الزمني الطويل* - فنحن ننظر إلى التنمية من منظور طويل الأجل ونسعى إلى مواصلة وجودنا في البلدان المشمولة ببرامجنا.
- *الخبرة* - فنحن نمتلك 50 عاما من الخبرة في مجال تنمية القدرات.
- *الثقة* - **فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** قد كسب ثقة الحكومات وسائر الشركاء في البلدان المشمولة بالبرامج.
- *العالمية* - فوجودنا الميداني في 137 بلدا يكفل استمرار الحوار والتعلم والتعاون.

2- أولويات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في دعم الحكم الرشيد

إن الديمقراطية والشفافية والمساءلة في الحكم والإدارة في جميع قطاعات المجتمع هي أسس لا غنى عنها لتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة التي تتركز على الناس.

إعلان **مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية**، 1995

إن **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، في سعيه لتعزيز الحكم الرشيد في البلدان المشمولة ببرامجه، يستفيد من خبراته التي تدعمها ولاية واضحة. غير أننا ندرك أن القيام ببرامج لدعم الحكم الرشيد في بيئات ديناميكية يصعب التنبؤ بها هو عملية معقدة تنطوي على مخاطر. ووجود رؤية استراتيجية وسياسية متطورة ومفهومة بشكل جيد يمكن أن يساعد في تحقيق أفضل استفادة من جهودنا وتقليل المخاطر إلى أدنى حد بتوفير إطار ودليل لتوجيه المبادرات البرنامجية.

وقد يدعى **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** لدعم كثير من البرامج المتصلة بشؤون الحكم. غير أننا، لتحقيق الاستفادة القصوى من مواردنا، لا بد وأن نتوخى الدقة في توجيه ما نقدمه من مساعدات وأن نركز على بناء تخصصاتنا الأساسية في عدد قليل من المجالات الرئيسية. واستنادا إلى فهمنا لدور الحكم في التنمية البشرية المستدامة، ولولايتنا، وللمزايا النسبية التي نتمتع بها، فقد حددنا خمسة مجالات ذات أولوية في وضع برامج إدارة الحكم ستتيح لنا تحقيق أهدافنا على أكمل وجه:

- مؤسسات الحكم
- إدارة القطاعين العام والخاص
- اللامركزية ودعم الحكم المحلي
- منظمات المجتمع المدني
- إدارة الحكم في الأوضاع الاستثنائية

البيئات المختلفة تستلزم برامج مختلفة ومداخل مختلفة وأنواعا مختلفة من البرامج. ويتمثل التحدي الذي يواجهه **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** في اتباع نهج منظم واستراتيجي في شؤون الحكم يلبي في نفس الوقت الأولويات الوطنية.

مؤسسات الحكم: الهيئات التشريعية والقضائية والانتخابية

يمكن، من حيث المبدأ، توجيه الدعم الذي يقدمه **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** إلى فروع الحكم الثلاثة جميعها - التنفيذي والتشريعي والقضائي - وإلى العمليات اللازمة لإنشائها وتسييرها. ووجود هيئات تشريعية وقضائية سليمة على المستويين الوطني والمحلي يعد أمرا

بالغ الأهمية لخلق وصون بيئات تمكينية للقضاء على الفقر. فالهيئات التشريعية تتوسط اختلاف المصالح، وتقوم بمناقشة ووضع السياسات والقوانين وتحديد أولويات الموارد التي تؤثر مباشرة على التنمية المتركزة على الناس. وتكفل الهيئات والعمليات الانتخابية إجراء انتخابات تتسم بالاستقلال والشفافية لتشكيل الهيئات التشريعية. وتدعم الهيئات القضائية سيادة القانون وتضفي الأمن والاطمئنان على العلاقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وتساعد منظمات حقوق الإنسان في ضمان تقيد مؤسسات الحكم بالقوانين الوطنية والاتفاقيات المعترف بها دوليا.

ولم ينشط **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** إلا مؤخرا في المجالات المتعلقة بالهيئات التشريعية والقضائية. ونظرا لحيادنا وما يتولد عنه من ثقة فينا، فإننا نتفوق على المنظمات الأخرى بمزايا نسبية كبيرة - كما يمكننا أن نساعد بدرجة كبيرة في تنسيق الموارد الخارجية. ومع ذلك، كان الطلب على مساعدتنا في هذه المجالات مرتفعا.

ونظرا لمحدودية مواردنا، وعلاقتنا الوثيقة غالبا مع الحكومات، وأهمية الهيئات التشريعية والقضائية في التأثير على العدالة والفقر، فإننا نهدف إلى الاضطلاع بدور استراتيجي في هذا المجال. وتتمثل مهمتنا الأولية في المساعدة على تنمية قدرة بلد ما على تعزيز إدارة الحكم فيه. ولذلك، ينبغي على **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أولا أن يساعد الحكومات في وضع إطار واستراتيجية للإصلاح المؤسسي. وينبغي أن يشمل ذلك العلاقة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

ويمكن أن يشمل دعم التطوير المؤسسي للهيئات التشريعية المساعدة في إقامة هياكل ونظم وعمليات وإجراءات برلمانية (أو وطنية أو محلية مماثلة) تتسم بالكفاءة، فضلا عن تدريب البرلمانيين على الاضطلاع بدورهم وعلى الاجراءات التشريعية. ويعد **الاتحاد البرلماني الدولي** في جنيف شريكا هاما في هذا الجهد، ولا سيما في مجالات تقدير الاحتياجات وتقديم الخدمات الاستشارية وتنمية القدرات. كما يسعى **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** إلى التعاون مع **منظمة البرلمانيين من أجل العمل العالمي** في نيويورك، وهي منظمة غير حكومية تقدم المساعدة في مجال المشورة والمناصرة بالسياسات العامة.

كذلك يشمل الدعم المقدم إلى الهيئات التشريعية المساعدة في تدعيم العمليات الانتخابية، بما في ذلك دعم اللجان الانتخابية والتشريعات الانتخابية وتسجيل الناخبين والسجلات الانتخابية. ويضطلع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** بدور هام وآخذ في التوسع في العمليات الانتخابية، وهو الدول الذي تكمله في بعض الحالات جهودنا في مجال تدعيم المؤسسات. وعندما يطلب من **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** تقديم الدعم المباشر للعمليات الانتخابية أو الانتخابات، تتصل مكاتبنا القطرية بوحد ة المساعدة الانتخابية في الأمانة العامة للأمم المتحدة طلبا لتوجيهها ودعمها. وهناك اتفاق يمكن الحصول عليه يبين الأدوار والمسؤوليات المتبادلة بين **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة. المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية** هو شريك حكومي دولي خارج منظومة الأمم المتحدة يمكن أن يقوم هو الآخر بتقديم المشورة والدعم التقني. وهناك أيضا مؤسسات إقليمية تمتلك خبرة في هذا المجال، مثل مؤسسة بار لاتينو (المعنية بالشؤون البرلمانية في أمريكا اللاتينية).

ويمكن تقديم الدعم للهيئات القضائية في وضع أنظمة العدالة والقوانين، وإنشاء هيئات للمظالم ومراقبة حقوق الانسان، وإقامة أنظمة للأمن. والإصلاحات القضائية والقانونية التي يمكن أن يدعمها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** تشمل تحسين هيكل وتنظيم وإدارة أنظمة المحاكم؛ وتدريب القضاة والمدعين العامين – والمحامين والموظفين المعاونين؛ وتسهيل

الوصول إلى العدالة بتحسين أنظمة المحاكم الجزئية؛ وإزالة الحواجز التي تعترض المشاركة الكاملة للمرأة والأقليات ومؤسسات المجتمع المدني؛ وتوفير المساعدة المتخصصة في الدراسة القانونية في مجالات القانون الدستوري والقوانين المتصلة بحقوق الانسان. ومن الأهمية في هذا المجال إقامة الشراكات مع المنظمات المحلية والدولية ذات الخبرة. وتتصدى شعبة الوقاية من الجريمة التابعة للأمم المتحدة للمسائل المتعلقة بالأمن الانساني والجرائم. ويمكن الاتصال بمركز حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في جنيف للرد على الأسئلة المتصلة بحقوق الإنسان وللحصول على الخدمات الاستشارية.

إدارة القطاعين العام والخاص

تعد التنمية الإدارية واحدة من أعظم نقاط القوة التي يتمتع بها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، وبخاصة في مجال تنمية القدرات الوطنية. وقد تعلمنا من خبرتنا الواسعة أن التغيير البناء يتطلب ثلاثة شروط: تحديد رؤية واضحة للأهداف؛ وكيفية الوصول إليها؛ وتحديد ودعم الناس الذين يستطيعون الاضطلاع بالقيادة والمساعدة في الوصول إلى هذه الأهداف؛ وتنمية قدرات إدارية قوية وفعالة وتخضع للمساءلة وهياكل مؤسسية لإنجاز التغيير.

القيادة ووضع السياسات العامة وإدارة التغيير

يعد الدعم المقدم من أجل تنمية القدرات القيادية وإدارة التغيير عنصرا مشتركا في كل الجهود التي يضطلع بها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** في مجال إدارة الحكم. فالقيادة الكفؤة، اللازمة لنجاح برامج الحكم الرشيد، تتسم بأهمية خاصة عندما تمر البلدان بتغيير مركب أو هيكلي يشمل المجتمع المدني والقطاع الخاص. وكفاءة القيادة تتضمن تنمية قدرات كل من يستطيع زيادة الالتزام السياسي بالتنمية البشرية المستدامة. كما أنها تشمل القدرة على الجمع بين الأطراف العامة والخاصة لتحديد أهداف واستراتيجيات التنمية المستدامة التي تتركز على الناس، والقدرة على إدارة التغيير الهيكلي في حالات يصعب التنبؤ بها. كما أن البلدان تحتاج إلى الاخصائيين القادرين على ترجمة الرؤية السياسية إلى برامج مستدامة للحكم الرشيد.

ويسعى **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** إلى تنمية القدرات الوطنية على رسم الأهداف والسياسات والاستراتيجيات والربط بينها، وبخاصة تلك التي تتسم بطول الأجل وبدعم الحكم الرشيد، مع التأكيد على العمليات التي تحظى بالتأييد الواسع والتي تحقق توافق الآراء على الصعيد الوطني. ووصولا إلى تلك الغاية، يستطيع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أن يدعم المؤسسات الوطنية التي تنمي مهارات القادة في القيام بالمبادرات وإدارة العمليات الهيكلية والمركبة، والتي تشرك أصحاب المصلحة والمستفيدين من خدمات الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. ويشمل هذا الدعم تقديم المساعدة للتدريب في مجالات التخطيط والتنفيذ، وبناء القدرات الوطنية، وتطوير المقاربات لإقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص. كما أن الشواغل المتصلة بالفروق بين الجنسين تستحق اهتماما خاصا.

وعلاوة على ذلك، يركز **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** على تدعيم الإدارة في ثلاثة مجالات تتسم بأهمية حيوية للتنمية البشرية المستدامة - إصلاح سلك الخدمة المدنية، والإدارة الاقتصادية والمالية، وإدارة المناطق الحضرية.

إصلاح الخدمة المدنية

إن إصلاح مؤسسات الدولة بحيث تصبح أكثر كفاءة وخضوعا للمساءلة والشفافية هو حجر الزاوية في الحكم الرشيد. والإصلاح الفعال يتطلب التزاما سياسيا ينبغي أن يشمل دعم القطاع الخاص والمجتمع المدني. ويمتلك **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** خبرة ومعرفة تقنية في مجالي إصلاح الإدارة العامة وإدارة التنمية بصورة تتراوح بين القيام بجهود رائدة في تقييمات التعاون التقني الوطني والبرامج التي تدعم الإصلاحات المدنية الشاملة. وفي كثير من البلدان، وبحث **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** عن شركاء أساسيين وسعى إلى إقامة ائتلافات سياسية قوية، ووجد مداخل مناسبة، واستهل سياسة حوار جمعت معا أصحاب المصلحة والمستفيدين، وطرحت موضوع الإصلاح بطريقة ممرلحة وشاملة.

ويمكن معالجة العديد من الاحتياجات صياغة الاستراتيجيات؛ وتقدير القدرات؛ وإصلاح قواعد وإجراءات إدارة الحكم، بما في ذلك ما يتصل منها بالسوق وبالفئات الأكثر ضعفا؛ ومراجعة الوظائف والشبكات وإعادة تشكيلها؛ وتحسين الأنظمة، وبخاصة تلك التي تتعلق بالتخطيط والإدارة والمعلومات والتقنيات الجديدة وإعداد الميزانيات والنفقات والإحصاءات وتقديم التقارير والمساءلة؛ وإصلاح هياكل الأجور والحوافز؛ وإقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ واللامركزية. وينبغي أيضا معالجة المسائل المحورية المتعلقة بالاستدامة ومنها: - الملكية والانضباط المالي والحوافز والدعم السياسي والمعونات الخارجية. وينبغي أن تدخل الاهتمامات المتعلقة بالنوع الاجتماعي في جميع هذه المهام.

الإدارة الاقتصادية والمالية

تشمل إدارة الحكم الرشيد عناصر إجرائية وأخرى جوهرية على حد سواء؛ وكذلك تشمل إدارة الشؤون الاقتصادية والمالية العناصر ذاتها. إذ تحتاج البلدان إلى إقامة علاقات بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وإلى وضع أطر توفر حوافز للنمو المستدام المستند إلى قاعدة عريضة. وتشمل العناصر ذات الأهمية البالغة للتنمية البشرية المستدامة سياسات الاقتصاد الكلي، وإدارة القطاع الخارجي (التجارة والمعونات والاستثمارات والديون)، وتنظيم الأسواق والخصخصة، وشبكات الأمان الاجتماعي، وإدارة الموارد. وتسهم السياسات والممارسات السليمة في مجال الإدارة الاقتصادية والمالية إسهاما كبيرا في خلق بيئة تمكينية من أجل التنمية البشرية المستدامة.

وفي حين أن مؤسسات بريتون وودز والعديد من المانحين الثنائيين لديهم موارد أكبر تحت تصرفهم لمساعدة البلدان النامية في هذا المجال، فإن **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** يستطيع، وينبغي عليه، أن يدرج المسائل المتعلقة بالتنمية البشرية المستدامة والفقر في قلب المناقشات المتعلقة بالسياسات العامة، وأن يجعل عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالاقتصاد الكلي أكثر شفافية، وأن يؤثر على توزيع الموارد. ونتيجة لتجرد **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، فإنه يمكن أن يدعى للمساعدة في تنمية القدرات الوطنية وعلى التفاوض مع الشركاء الخارجيين وتعبئة الموارد بما يتمشى مع الأولويات الوطنية. ويستطيع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أيضا أن يستفيد من المزايا النسبية التي يتمتع بها في دعم القدرات الوطنية من أجل تحسين الكفاءة والمساءلة والشفافية والعلاقات التعاونية في كل القطاعات.

ويمتلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضا خبرة واسعة في تنسيق وإدارة المعونات. ويوفر ذلك فرصة هامة **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** للتأثير على السياسات العامة من أجل دعم التنمية البشرية المستدامة.

ويستطيع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أن يساعد الدول على إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في وضع السياسات العامة وإدارة التنمية، ويستطيع أن يعزز الشفافية والمساءلة في العمليات الاقتصادية والمالية. كما يستطيع المساعدة في جمع رجال الأعمال والحكومية والمجتمع المدني معا لمعالجة قضايا الفقر والنوع الاجتماعي وسبل العيش المستدامة والبيئة. ومن الأولويات في هذا الصدد خلق بيئة تمكينية تجتذب الاستثمارات وترعى المشاريع ـ باستخدام القوانين والسياسات المالية والنقدية الملائمة والاستراتيجيات الإنمائية المستقرة الطويلة الأجل.

وبصورة أكثر تحديدا، يستطيع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أن يوفر الدعم لبناء القدرات في مجالات تحليل وصياغة وإدارة السياسات الاقتصادية، ووضع الميزانيات، والإدارات الاقتصادية (مثل الجمارك وإدارة الديون وما إلى ذلك)، ووضع الأطر التنظيمية ونظم المحاسبة القومية. كما أن القدرة على تنسيق وإدارة المعونات والديون تشكل جانبا مهما من جوانب الإدارة الشاملة للموارد التنموية. وإذ يضطلع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** بدور رئيسي في عمليات تنسيق المعونات، فإنه يستطيع أيضا أن يؤثر على السياسات العامة، وأن يساعد في تعبئة الموارد من أجل البرامج الوطنية. ويستطيع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أيضا أن يساعد في اندماج البلدان في التكتلات الاقتصادية والتجارية، ويمكن أن يساعد البلدان على الاستفادة من ثورة المعلومات والمعرفة. وأخيرا وليس آخرا، يستطيع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يساعد الحكومات في استحداث سياسات اقتصادية ومالية لتمكين وإفادة النساء والفقراء وغيرهم من المعرضين للتهميش، ولحماية قاعدة الموارد الطبيعية.

الادارة الحضرية

لقد ازدادت أعداد سكان الحضر في البلدان النامية بصورة هائلة على مدار الأربعين سنة الماضية. وهذا النمو الذي لا هوادة فيه أمر لا يمكن تداركه. وتعد كفاءة عمل المدن والبلدات أمرا لازما للنمو المستدام العادل. إدارة المناطق الحضرية تشمل أنشطة متعددة القطاعات تمتد عبر كل مجالات تركيز **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** المتعلقة بالتخفيف من حدة الفقر، وتحسين البيئة، وتحقيق العدالة بين الجنسين، واستدامة سبل المعيشة. ويحتل **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** موقعا متفردا يتيح له الاضطلاع بالقيادة ومساعدة البلدان في تطوير الشراكات مع أجهزة الأمم المتحدة. وبرنامج الإدارة الحضرية، الذي وضعه **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** ويتولى إدارته في شراكة مع **مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية**، هو أكبر برنامج متعدد المانحين للتعاون التقني في مجال التنمية الحضرية.

وتشمل قضايا الإدارة الحضرية إدارة البيئة والأراضي، وتمويل البلديات، وصيانة البنية التحتية الحضرية، ووضع أطر تنظيمية للقطاع غير الرسمي، والملاجئ والخدمات الحضرية، وبطبيعة الحال التخفيف من حدة الفقر. وينبغي إدماج المسائل المتعلقة بالنوع الاجتماعي في صلب جميع برامج الإدارة الحضرية.

وتشمل الوكالات الشريكة **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** في هذه المجالات ذات الأولوية قسم **دعم التنمية وإدارة الخدمات** ، فيما يتعلق بإصلاح سلك الخدمة المدنية والإدارة المالية؛ **ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)**، فيما يتعلق بالسياسات وإدارة التجارة والديون؛ **والبنك الدولي**، فيما يتعلق بالمسائل المالية والمتصلة بالميزانية والاستثمار في إصلاح سلك الخدمة المدنية والبرامج الحضرية؛ **ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية**، فيما يتعلق بمتابعة مؤتمر الموئل الثاني والتعاون التقني في المناطق الحضرية؛ **ومجموعة**

رابطات المدن، فيما يتعلق بالتعاون مع رؤساء البلديات، وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك العديد من المؤسسات الإقليمية التي تمتلك رصيدا هائلا من الخبرات.

اللامركزية ودعم الحكم المحلي

إن إضفاء اللامركزية على الحكم ـ من المستوى الوطني إلى الأقاليم والمناطق والبلدات والمناطق الريفية والمستوطنات والمجتمعات المحلية ـ يمكن الناس من المشاركة على نحو أكثر مباشرة في عمليات الحكم، ويمكن أن يساعد في تمكين الناس الذين كانوا مستبعدين من قبل من عملية صنع القرار. وبهذا الشكل، يمكن لبلد من البلدان أن يوفر فرصا عادلة مستدامة لكل أفراد شعبه. كما أن توثيق الاتصال بين المسؤولين الحكوميين والمجتمعات والمنظمات المحلية يشجع على تبادل المعلومات التي يمكن أن تستخدم في صياغة برامج إنمائية تصمم خصيصا بحيث تلبي الاحتياجات والأولويات المحلية؛ وتكون بالتالي أكثر فعالية واستدامة.

وقد روّج **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** وغيره من وكالات الأمم المتحدة للمركزية على نطاق واسع، واكتسبوا خلال ذلك خبرة واسعة في هذا الصدد. ويدعم **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** العديد من برامج إصلاح الإدارة العامة التي تركز على الأخذ باللامركزية وتقوية المؤسسات المحلية. ومن بين الأمثلة البارزة على ذلك **مرفق المبادرة المحلية من أجل البيئة الحضرية**، الذي أنشئ لتشجيع الحوار فيما بين البلديات والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي من أجل تحسين نوعية البيئات الحضرية في المناطق السكنية ذات الدخل المنخفض.

ويقدم **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** خدمات عديدة على الصعيد القطري والإقليمي والعالمي لمساعدة الدول على بناء القدرات اللازمة للحكم اللامركزي. وتشمل هذه الخدمات التحليل الهيكلي للمؤسسات ووضع سياسة اللامركزية، وتدعيم السلطات المحلية، وتقديم الدعم المباشر لمنظمات المجتمع المدني المعنية بقضايا الحكم المحلي، ودعم المؤسسات الريفية والإدارة الريفية، وتنفيذ مشاريع محلية تجريبية، وتقييم وتوثيق ونشر تجارب اللامركزية. ومن أمثلة هذا الدعم على الصعيد العالمي **برنامج الحكم اللامركزي**.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يساعد **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** في تحسين الحكم والإدارة الحضرية بطرق لا تكفل فحسب التنسيق فيما بين الأجهزة، بل وتشجع ايضا الشراكات بين المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والسلطات المسؤولة عن المناطق الحضرية من أجل الاستجابة للمشاكل التي تواجه سكان الحضر.

والشركاء المنطقيون بين الأجهزة في كل الجهود المذكورة أعلاه هم **صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال، وإدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية، والبنك الدولي.**

منظمات المجتمع المدني

منظمات المجتمع المدني هي النبع الذي يتولد منه رأس المال الاجتماعي ـ جماعة من الناس تعمل معا من أجل هدف مشترك ـ وهو الأمر اللازم للحكم الرشيد. وتستطيع منظمات المجتمع المدني أن تملأ الفراغ الذي ينشأ عن تقلص حجم الدولة، كما تستطيع أن تدعو للإصلاح الذي يعزز التنمية البشرية المستدامة، وأن تراقب خطى تنفيذ ذلك الإصلاح.

ومنظمات المجتمع المدني التي تنشط في ميدان التنمية تكمل دور الدولة (ولا تحل محلها). ويعتبر **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** التعاون مع هذه المنظمات أمرا هاما نظرا لما تمتلكه وتتسم به من استجابة، وقدرة على الإبداع، وعلاقات مباشرة مع الفقراء، وقدرة على تنشيط المشاركة، والتعبير عن الآراء المحلية، وقدرة على تحقيق فعالية التكلفة، والمساءلة المحلية، والتقدير المستقل للقضايا المطروحة.

غير أن هذه المنظمات تعاني من الضعف في كثير من البلدان النامية. فهي تفتقر إلى القدرات في مجالات تحليل القضايا والمناصرة والوصول بخدماتها إلى المناطق النائية وإقامة الشبكات والإدارة وتحصيل الإيرادات. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تحتاج لأن تكون أكثر خضوعا للمسائلة أمام أصحاب المصلحة فيها، وأكثر استجابة لهم وأكثر إشراكا لهم في أنشطتها. كما أن بعضها يعمل في بيئات قانونية وتنظيمية شديدة وغير مرنة.

وقد كانت الحكومات هي الشريك التقليدي **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، وإن كان يطور الآن شراكته مع المجتمع المدني. وتظل قدرتنا على العمل مع الحكومات واحدة من المزايا النسبية الرئيسية التي نتمتع بها. وفي كثير من البرامج، نستطيع أن نستفيد من الثقة التي توليها الحكومات **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** في تشجيع التفاعل والتعاون مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، حتى (أو خصوصا) عندما يتعلق الأمر بمسائل حساسة.

ويمكن أن تتمثل المهمة الأولى **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** في الجمع بين الحكومة والمجتمع المدني لمناقشة السياسات والبرامج، والمساعدة في تهيئة ساحة محايدة ومأمونة تشجع على الثقة والعلاقة الدائمة. وفي الواقع، ينبغي على **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أن يشجع على إقامة الشراكات مع منظمات المجتمع المدني من أجل دعم الجهود الوطنية والمساهمة في تخطيط وتنفيذ البرامج التي يدعمها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**. وعندئذ يمكن **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أن يدعم الجهود الوطنية المبذولة لتحسين الأطر التشريعية والإدارية والضريبية لتلك المنظمات، وأن يساعد في تحسين علاقة الحكومة بها.

ويمكن أن ينظر **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أيضا في مساعدة تلك المنظمات على تنمية قدراتها على تخطيط وإدارة وتنفيذ الأنشطة بصورة فعالة وخاضعة للمساءلة، وعلى القيام بأنشطة البحث والمناصرة والرقابة حول قضايا التنمية البشرية المستدامة (بما فيها قضايا الفقر والنوع الاجتماعي) بطرق تستفيد من خبراتنا في الوصول إلى الفقراء والمهمشين والمحرومين من الامتيازات. ويستطيع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أيضا أن يساعد منظمات المجتمع المدني في إقامة الشبكات والتعاون واقتسام المعلومات من أجل الأغراض الاجتماعية والإنمائية، والمشاركة في تنسيق وإدارة المعونات. كما يضطلع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** بدور فيما يمكن أن يسمى "التربية المدنية": مساعدة منظمات المجتمع المدني التي تنشط على المستوى الوطني على وضع وتنفيذ برامج قطرية محددة لبناء التماسك الاجتماعي، والمساعدة في حل النزاعات، وزيادة وعي الناس بحقوقهم ومسؤولياتهم، وتشجيع المشاركة في التنمية والحكم. وقد يكون من المفيد أيضا تقديم المساعدة في مجال جمع ونشر المعلومات بتجرد حول قضايا خاصة بإدارة الحكم والتنمية البشرية المستدامة بصورة محايدة.

إدارة الحكم في الظروف الاستثنائية

هناك فئتان من البلدان: البلدان التي تمر بأزمات والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال. ويعد الاستقرار الاجتماعي والسياسي المرتبط بالحكم الرشيد أمرا أساسيا بالنسبة للتنمية البشرية

المستدامة. فخلال الأزمات، يصيب الدمار أول ما يصيب الأنظمة والمؤسسات التي تحمي الفئات الضعيفة، بحيث يتحتم إعادة بنائها. غير أن الحكم الرشيد هو بطبيعته مفهوم وقائي. فمن خلال تثمين الأصول الإنمائية وبناء التماسك الاجتماعي وتوافق الآراء في المجتمع، يمكن أن يقلل من درجة الانكشاف والضعف إزاء الكوارث والنزاعات - بل وأن يقلل من احتمالات حدوثها.

والميزة النسبية التي يتمتع بها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** لا تكمن في الاستجابة وجهود الإغاثة الإنسانية التي يضطلع بها بقدر ما تكمن في وجوده الإنمائي الطويل الأجل وقدرته على الاستجابة للتحديات الإنمائية المعقدة والمتعددة الأوجه. ففي الأزمات التي تتطلب استجابة سريعة ومنسقة، يجب أن يعمل **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** بصورة وثيقة مع الأمم المتحدة والشركاء من المانحين ذوي الخبرة الأعظم في معالجة حالات الطوارئ، والذين يملكون موارد أعظم. غير أن **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** يستطيع أن يضطلع بدور في تخطيط الاحتياجات الإنمائية في حين تركز الوكالات الأخرى على تلبية الاحتياجات الفورية. وعلاوة على ذلك، فإن قدرة **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** على العمل مع الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والجمع بينهم يمكن أن تكون مفيدة أثناء الأزمات وبعدها على حد سواء.

وليس هناك نهج عالمي موحد للاستجابة للأزمات. فلا بد وان يحدد **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** المداخل الأكثر ملاءمة، وأن تتسم استجابته بالسرعة والمرونة. وفي حين يمكن لبرامج الحكم الرشيد بصفة عامة أن تقلل من خطر الأزمات، فإن هناك جهودا محددة يمكن أن يدعمها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** قبل الأزمات وأثنائها وبعدها.

في حالات الأزمات الوشيكة

يستطيع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أن يبادر ببذل جهود لتحقيق المصالحة وتوافق الآراء وبناء القدرات الوطنية على تجنب الأزمات وإدارتها والتخفيف من حدة آثارها. كما يمكنه أن يقوم بصورة منتظمة بجمع المعلومات عن المؤشرات التي تنذر بقرب وقوع أزمة ما. وتعد تقارير التنمية البشرية الوطنية عنصرا هاما في تحديد المتاعب المحتملة. وينبغي على **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أيضا أن يطور شبكة من المؤسسات والأشخاص الذين يمكن أن يستخلص منهم المعلومات المتعلقة بالتنمية، والذين يمكن أن يتعاون معهم أثناء الأزمات.

أثناء الأزمات

يستطيع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أن يدعم مبادرات التخطيط الشامل والمحلي والمصالحة الوطنية. وفي حالة انهيار الدولة، يستطيع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أن يبدأ برنامجا للتخطيط والتنمية يقوم على المشاركة من أجل تلبية احتياجات محددة، مثل تخطيط الأمن الغذائي للأحياء السكنية والمدن والأقاليم. كما ينبغي أن يهدف إلى تنمية القدرات الأساسية على الحكم والإدارة والتنسيق. ويمكن خلال الأزمات أن تبرهن الشراكات مع منظمات المجتمع المدني - الرسمية وغير الرسمية على حد سواء - أنها شراكات لا تقدر بثمن. فهذه المنظمات يمكن أن تكون أطرافا وسيطة بالغة الأهمية - لدعم التخطيط القائم على المشاركة وجهود المصالحة، وتنفيذ المبادرات الإنمائية الصغيرة الحجم.

في حالات ما بعد الأزمات

ينبغي على **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** تقييم الاحتياجات المتعلقة بإدارة الحكم، وإعطاء الأولوية لإعادة بناء تلك القدرات الاستراتيجية التي يكون لها أعظم الأثر في الواقع، والمساعدة في تحديد وتنسيق مستلزمات تعبئة الموارد. ويمكن ان يشمل ذلك المساعدة في إعادة بناء المؤسسات الأساسية مثل الأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضائية التابعة لإدارة الحكم.

والفئة الثانية من البلدان - تسمى الاقتصادات الانتقالية - وهي التي تتحول عن الأخذ بنظام التخطيط المركزي، الذي كان يحاول تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال التنمية التي تقودها الدولة وتقدم لها دعما كبيرا. ولكن لم يكن ممكنا في الواقع تحمل تقديم هذه الإعانات الحكومية، وغالبا ما كان فشل هذا النموذج التنموي يتطلب عمليات انتقال مؤلمة إلى اقتصادات السوق. ومعظم الاقتصادات التي تمر بمرحلة الانتقال تتحرك أيضا في اتجاه إقامة نظم سياسية أكثر انفتاحا (أو ديمقراطية). وفي كثير من الحالات، واجهت الإصلاحات الاقتصادية تحديات متعددة، من بينها الركود الاقتصادي العالمي (الذي يؤدي إلى تراجع التجارة والمعونات والاستثمارات)، والتدهور البيئي (الذي يهدد رفاه البشر)، وضآلة المدخرات والاستثمارات، وتزايد البطالة بمعدلات هائلة، والتفكك الاجتماعي (الذي يؤدي إلى تفشي الشرور الاجتماعية والجرائم). وحتى مع ذلك، فإن هذه البلدان - بما فيها البلدان المستقلة حديثا في وسط وشرق أوروبا وجمهوريات الاتحاد السوفييتي السابق ومنغوليا - حققت تقدما ملحوظا، وهي تمتلك قدرات كبيرة لم تستغل بعد.

وقد تركزت الجهود التي يبذلها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** في كثير من هذه البلدان على التدخلات التي تستفيد من ارتفاع معدلات التعليم لدى الناس، والتي تساعدهم في الوصول إلى المعارف والمعلومات والخبرات الخارجية، مما يساعدهم على تنمية القدرات التي تعكس أولويات الإصلاح. كما أن الإصلاحات ذات طبيعة هيكلية، تدمج في بعض الأحيان الكثير من العمليات المترابطة، وتشدد بصفة عامة على الحكم الرشيد واستقرار إطار الاقتصاد الكلي. وتعد تنمية المؤسسات الديمقراطية التي تخضع للمساءلة (بما فيها الأحزاب السياسية والنقابات ووسائل الإعلام) أمرا بالغ الأهمية. كذلك، فإن من الأولويات تقديم الدعم للمنظمات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني الناشئة، وبخاصة لتنمية قدراتها الإدارية وخضوعها للمساءلة. ومن الأولويات كذلك تنسيق المعونات وبناء القدرات للمساعدة على تحديد الأهداف والسياسات، ودعم الأمن الاجتماعي والقدرات الانتاجية، وإدارة الموارد الطبيعية والمالية. ونظرا لأن الاحتياجات كبيرة جدا، شدد **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** بصورة خاصة على استغلال موارده لتحصيل المزيد من الموارد المالية.

كيف؟

3- تنفيذ برامج إدارة الحكم

العوامل السياقية ذات الصلة ببرامج إدارة الحكم

قد تؤثر عدة خصائص سياقية في تحديد أهمية أنواع برامج إدارة الحكم المختلفة والأثر المحتمل لكل منها. ومن هذه الخصائص السياقية:

- المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية بما فيها التعليم والحصول على الحاجات الأساسية ودور المرأة.
- الاقتصاد: قاعدته ونموه ونوعه، والاعتماد المالي على الموارد الخارجية بما فيها المعونة والدين ومدى الاندماج في الاقتصاد العالمي.
- القدرات البشرية والاستدامة.
- قاعدة الموارد الطبيعية والاتجاهات السائدة في مجال البيئة.
- التنوع والهياكل الثقافية والدينية والعرقية، والنزاع أو الاستقطاب والوسائل الداخلية لحل النزاعات.
- قيم السكان الأصليين والشبكات المتوفرة لديهم ودرجة معارفهم.

إن مظاهر هذه العوامل وتشابكها تختلف إلى حد بعيد من منطقة إلى أخرى وداخل المناطق نفسها. ففي العديد من بلدان آسيا وأوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية أوجدت إصلاحات القطاع العام والسوق، ظروفا زادت من ارتفاع معدل النمو ووسعت فرص العمالة. ومع ذلك، فإن بعض الناس يتعرضون للمزيد من التهميش. وفي المقابل لا تزال أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تعاني من الديون الضخمة التي تكبلها ومن ركود الاقتصاد والنمو السكاني السريع. مما يتسبب في استغلال قاعدة مواردها الطبيعية استغلالا مفرطا. وهناك إصلاحات جارية في الوقت الذي بلغت فيه المساعدة الإنمائية الرسمية أقصاها وحرمت فيه المنطقة من الفوائد المترتبة على العولمة.

أما المبادئ الكامنة خلف الاستراتيجية التنفيذية التي يعتمدها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** فهي: إيجاد مداخل مناسبة وشركاء للحوار حول السياسات؛ الاستجابة السريعة للاحتياجات الوطنية مع المحافظة على الرؤيا طويلة الأجل؛ خلق الفرص أمام الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني للتفاعل والتوصل إلى توافق الآراء حول السياسات والبرامج؛ تنفيذ البرامج بطرق تتولاها جهات وطنية وتتسم بالاستدامة وتسهم في تطوير القدرات الاستراتيجية؛ وتنسيق التنمية مع موارد الأمم المتحدة.

وينبغي للمكتب القطري ألا يغفل ولاية **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** طوال عملية البرمجة وألا يغفل امتيازاتنا النسبية ومقارباتنا لإدارة الحكم الرشيد والبيئة الاقتصادية والاجتماعية للبلد المعني ونوع نظامه.

المقاربة القائمة على المشاركة

لا تستقيم استدامة البرامج من دون الاشراك الكامل لأصحاب المصلحة وللمستفيدين الرئيسيين في تصميم البرامج وتنفيذها. وهناك منهجيات عديدة تقوم على المشاركة. وقد ساعدت شعبة التنمية الإدارية وشؤون الحكم في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** على تعزيز واختبار منهجية تسمى "الاستشارة الخاصة بالعمليات" لتطوير البرامج القائمة على المشاركة مع تطوير رأس المال الاجتماعي أيضا. ويتمثل دور الخبراء الخارجيين في دعم توافق الآراء ومساعدة المعنيين على الوصول إلى هكذا توافق. وتساعد هذه المنهجية المكاتب القطرية **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** وخبرائه على استهلال عملية بناء التوافق، وخلق وعي بأهمية إدارة الحكم، وتحديد قوى التغيير الرئيسية (المصلحون، كبار المفكرين، الزعماء المدنيين وغيرهم)، ووضع الأهداف والاستراتيجيات وتنظيم القدرات لأجل التغيير. ويمكن تطبيق هذه المنهجية في جميع البلدان المشمولة ببرامج **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**. ويمكن الجمع بين الاستشارة الخاصة بالعمليات وبين المقاربة البرامجية والتنفيذ الوطني (الذي يدعم تطوير القدرات الوطنية على تحقيق الأهداف الوطنية)، لتكون أداة قوية لتطوير القدرات على بلوغ الأهداف الجماعية. وهذه طريقة أثبتت جدواها حيث يوفر فيها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** التدريب والتنمية الإدارية وبرمجة إدارة الحكم. وهناك مقاربات فعالة أخرى. ويمكن الحصول من شعبة التنمية الإدارية وشؤون الحكم على المبادئ التوجيهية للاستشارة الخاصة بالعمليات والمقاربات الأخرى.

تحديد المداخل

في بداية عملية البرمجة، ينبغي **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** تحديد واستشارة الأشخاص الرئيسيين في الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص الذين سيتم اشراكهم في برامج إدارة الحكم. وبهذه الطريقة يمكن لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يقيّم الحاجات الوطنية وأن يحدد مجالات الدعم. وينبغي أن يكون أي حوار متجردا وأن يضم من لهم مصلحة في ذلك الحوار من المواطنين بغية توصلهم إلى توافق في الآراء، وتطوير إرادة سياسية تدعم التغيير وتتفهم أهمية الحكم الرشيد. ويمكن استخدام الوثائق والدراسات (كالتقارير الوطنية المتعلقة بالتنمية البشرية) والاستراتيجيات الإقليمية لتوفير التحليلات والخيارات والمنهجيات وتشجيع الحوار. وينبغي البحث عن التآزر والترابط بين الحكم والفقر وموارد الرزق المستدام والنوع الاجتماعي والبيئة. وينبغي أن يؤدي ذلك إلى وضع وثيقة إطارية قطرية للتعاون توضح الأهداف والاستراتيجيات الوطنية وتحدد المجالات المحتمل أن تلقى دعم **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** إلى جانب تحديد المداخل والشركاء المناسبين.

ويتضح من التجربة أن **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** تشتد فعاليته عندما يستطيع الاستجابة بسرعة وعلى نحو مرن للاحتياجات والفرص الناشئة مع الاحتفاظ برؤية طويلة المدى بشأن الاستدامة. ويجب أن يكون البرنامج أحيانا على استعداد للمجازفة في سبيل الاستفادة من الفرص التي تتطور بسرعة والتي قد يرتبط بعضها مباشرة بإدارة الحكم مثل الانتخابات الوطنية والتغييرات الطارئة في أجهزة الحكم والمناقشات السنوية بشأن الميزانية والتخطيط والحملات الوطنية والمؤتمرات المتعلقة بمواضيع محددة. بيد أن هناك بعض برامج إدارة الحكم الفعالة تم الشروع فيها عبر مداخل أخرى كالفقر والنوع الاجتماعي والبيئة والبرامج الحضرية والريفية المتكاملة.

تطوير القدرات الاستراتيجية

تقوم مقاربة **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** الخاصة بتطوير القدرات على مبدأين رئيسيين. فالمقاربة تسأل أولا "تطوير القدرات لأي غرض؟" وتقول أن الجواب يرتبط ارتباطا وثيقا بالتنمية المستدامة المتمحورة حول الناس. وثانيا، تدعي هذه المقاربة أن كيفية تطوير القدرات تؤثر في الغرض من وراء التطوير. ويدعو **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** عند تصميم أي برنامج لتطوير القدرات إلى الأخذ بعين الاعتبار الخصائص الرئيسية في الحكم الرشيد وهي المشاركة والشفافية والانصاف والمساءلة والرؤيا الاستراتيجية.

يعتمد نجاح برامج الحكم الرشيد على تطوير طاقات توضح الأهداف وتدير عملية التغيير. ويشدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أهمية استدامة وتوسيع الطاقات الموجودة واستهداف تطوير طاقات ذات أثر كبير لأغراض المساعدة. وتشمل معايير التدخلات الاستراتيجية التأثير في السياسات، والموارد الإنمائية، والبيئة التمكينية، ولا سيما القضاء على الفقر ومعرفة ما إذا كان يمكن تعزيز القيادة الرئيسية والقدرات الإدارية وما إذا كان الدعم سيوسع قاعدة المشاركة. ونظرا لأن معظم برامج الحكم تشرك مثلا النظم القضائية ونظم الإدارة المالية والنظم البرلمانية ونظم الحكم غير المركزي فإن أنسب مقاربة لتطوير القدرات هي تلك التي تشرك المؤسسات والأشخاص عمليات تنجز مهام محددة.

يشكل دعم **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** لبناء قدرات لنظم المعلومات الوطنية والروابط التي يوفرها للشبكات الإقليمية والعالمية حجر الزاوية في استراتيجيتها لتطوير القدرات في المجالات ذات الأولوية. وتدعم تلك الروابط عمليات صنع القرار الوطني عبر مساعدة الدول على الاغتراف من مخزون يضم تشكيلة واسعة من المعارف والخبرات المحلية والوطنية والعالمية، وتساعدها على إقامة شبكة عالمية لدعم البرامج ذات الصلة بإدارة الحكم. الصلة بشؤون الحكم. وهناك إرشادات بشأن مسائل التصميم يمكن الحصول عليها من برنامج شبكة التنمية المستدامة وشعبة التنمية الإدارية والحكم ومكتب السياسات ودعم البرامج. وستتلقى المؤسسات في كل منطقة الدعم لفائدة الشبكات الإقليمية ودون الإقليمية. وعلى الصعيد العالمي ستكون شبكة **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** لشؤون الإدارة والحكم همزة الوصل العالمية التي تربط الشبكات الوطنية والإقليمية وتقوم شعبة التنمية الإدارية وشؤون الحكم بإدارة تلك الشبكة وتتضمن هذه الشبكة ومختصرها (MAGNET) قائمة بأسماء الخبراء الاستشاريين ووثائق **برنامج الأمم المتحدة** المتعلقة بإدارة الحكم التي يمكن الإطلاع عليها على شبكة إنترنيت.

وتشكل الآراء المرتجعة حول أثر البرامج أداة هامة لتصميم وتنفيذ تلك البرامج مستقبلا. ويعمل **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** حاليا على تطوير قدرات مستهدفة ونقاط مرجعية ومؤشرات للتقدم والنجاح مفصلة لقياس مدى نجاح برمجة إدارة الحكم.

التنسيق ودور المنسق المقيم

يمكن **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أن يتخذ خطوات لتحسين أثر تنفيذ برامج إدارة الحكم التي يدعمها ولتأمين تأييد الأمم المتحدة وشركائها الخارجيين للأولويات الوطنية بطريقة منسقة. ويمكنه مثلا أن يصبح الوكالة الرائدة في مجال التعاون وتنسيق المساعدة القطرية لجانب أو أكثر من برامج إدارة الحكم؛ وأن يشكل منتدى محايد لمناقشة القضايا ذات الصلة بإدارة الحكم، ويساعد على إقامة شراكات محلية، ويوفر بيانات وخدمات معلومات إلكترونية حول برامج إدارة الحكم لجميع الشركاء الانمائيين؛ ويساعد الحكومات على تحزيم برامج إدارة الحكم والتفاوض للحصول على موارد لدعم تلك البرامج؛ ويساعد على تنسيق استجابات الأمم المتحدة وبرامجها دعما للأهداف الوطنية، أو تجاوبا مع حالات الأزمات أو كليهما.

تقسيم المسؤوليات داخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مسؤول عن تنفيذ برامج إدارة الحكم على ثلاثة مستويات: القطري والإقليمي والعالمي.

المكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

تكتسي قيادة المكاتب القطرية دورا حاسما لأن معظم موارد **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** متاحة على المستوى القطري. ويتولى المكتب القطري مسؤولية تحديد ووضع وتنفيذ ورصد البرامج والمشاريع التي تبلور توافق آراء بشأن الأهداف والاستراتيجيات الوطنية ثم تطور القدرات ذات الصلة. ويكتسي التنسيق وتعبئة الموارد أيضا دورا حاسما. وتترتب على هذه المسؤوليات آثار هامة بالنسبة لمكتب مبادر: فقد تحتاج مكاتب **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** إلى تنظيم أنفسها وتحليل الاحتياجات المتغيرة والاستجابة بسرعة للفرص الناشئة. ويوجد في بعض المكاتب فريق متفرغ لبرامج إدارة الحكم والأهم من ذلك أن الكفاءات القائمة في المكاتب القطرية لتحديد المداخل الفعالة وشركاء التنفيذ وتحديد المؤسسات الشريكة التي يمكنها أن ترصد وتقيم الاتجاهات وأن تقيم شبكة من الأشخاص والمؤسسات تساعد في بدء الاستشارات وتطوير البرامج.

الدعم الإقليمي للبلدان المشمولة بالبرامج

تضيف البرامج الإقليمية إلى مبادرات البرامج القطرية قيمة ودعما بطريقة واحدة أو أكثر. فهي تساعد على تحديد سياسات واستراتيجيات للحكم الإقليمي وتسهل تقاسم الخبرات الإقليمية وتقيم شبكات إقليمية ومراكز الامتياز وتوفر الدعم المرن والسريع على مستوى منطقة بكاملها لتطوير برامج وطنية، وتتولى تنظيم اجتماعات تنويرية وإعلامية وتدريبية على المستوى الإقليمي، وتجري دراسات إقليمية حول الاتجاهات السائدة، وتتعرف إلى مقاربات جديدة في بعض الدول وتختبرها لتعرف إمكانية تطبيقها إقليميا. وما من مكتب من مكاتب البرنامج إلا وقد وضع أو يقوم بوضع استراتيجيات للحكم تناسب منطقته.

الدعم العالمي للبلدان المشمولة بالبرنامج

يمول **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** عددا من المشاريع العالمية لدعم الحكم الرشيد، تشمل المشاريع المتعلقة بمؤسسات إدارة الحكم وتطبيق اللامركزية وإدارة المناطق الحضرية.

فرقة العمل المعنية بشؤون الحكم في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**. ترأسها شعبة التنمية الإدارية والحكم التابعة لدائرة السياسات ودعم البرامج. وتسهل هذه الفرقة وضع السياسات والأنشطة المشتركة بين الدوائر فيما يتعلق بالحكم وتتقاسم المعلومات وتسدى المشورة والمعلومات بشأن البرامج العالمية وهي تحاول جاهدة الاستجابة على نحو متضافر للاحتياجات المشتركة بين المؤسسات ولمتطلبات مؤتمرات الأمم المتحدة.

شعبة التنمية الإدارية والحكم التابعة لدائرة السياسات ودعم البرامج. تضطلع هذه الشعبة بثلاث مسؤوليات رئيسية: القيام على مستوى البرنامج بوضع السياسات والأدوات والوسائل والمنهجيات القائمة على تجارب الدول ودراسة المسائل ذات الأولوية في نظر **برنامج**

الأمم المتحدة الإنمائي ودعم مكاتب البرنامج القطرية لأغراض وضع البرامج وتعزيزها. وتقوم هذه الشعبة بتطوير المهارات في مجالات كمؤسسات الحكم وتطبيق اللامركزية والحكم المحلي، والمجتمع المدني، وإدارة المناطق الحضرية، والإدارة الاقتصادية والمالية، وإدارة المساعدات، والمساءلة ومنهجيات تطوير القدرات. وتقوم هذه الشعبة في مجالات أخرى ذات صلة بتطوير شراكات ووضع قائمة شاملة بأسماء الخبراء الاستشاريين الذين يمكن انتدابهم بسرعة. وتدعو استراتيجية هذه الشعبة إلى توثيق التعاون مع الشعب الأخرى المعنية في الدائرة بالإطار الاقتصادي الكلي والفقر والنوع الاجتماعي والقطاع الخاص والبيئة. وستتعاون الشعبة تعاونا وثيقا مع صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية في برامج الحكم المحلية. ويركز هذا الصندوق موارده في أشد البلدان فقرا وذلك لتقديم منح رأسمالية متواضعة وتمويلات صغيرة تدعم مؤسسات الحكم المجتمعية والمحلية.

مكتب خدمات الأمم المتحدة ووحدة التأهب للحالات الطارئة. تقدم هذه الوحدة الموارد المعتمدة تحت الباب TRAC 1.1.3 لوضع الإطار الاستراتيجي واستحداث قدرات المؤسسات الوطنية للاستعداد للأزمات وتخفيف حدتها وتدبرها أو منعها. وينبغي أن تبرمج الموارد كلما أمكن ذلك أثناء إعداد إطار التعاون القطري.

الشراكات

يقوم **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** ببناء شراكات مع وكالات في منظومة الأمم المتحدة وكذلك مع مؤسسات وشبكات من خارج المنظومة لتنفيذ سياساتها المتعلقة بإدارة الحكم. ويترأس **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** فرقة العمل الفرعية العاملة على مستوى كامل المنظومة (المتفرعة عن فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالبيئة التمكينية) المعنية ببناء القدرات الخاصة بالحكم وتتألف من 18 عضوا يمثلون وكالات الأمم المتحدة وبرامجها. وتشمل ولايتها تشجيع المتابعة المتكاملة لمؤتمرات الأمم المتحدة وذلك بالتأسيس على أفضل ممارسات التعاون القائمة فيما بين الوكالات. ويضطلع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أيضا بدور ريادي على مستوى الفريق الفرعي المنبثق عن مبادرة الأمين العام من أجل أفريقيا. وترد في الجزء الثاني من هذه الوثيقة أسماء وكالات منظومة الأمم المتحدة التي أقيمت معها شراكات.

ويستخدم **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أيضا خبرات وتجارب المؤسسات العالمية والإقليمية والوطنية بشبكات من خارج المنظومة الأمم المتحدة. وتشمل اتفاقات التعاون الموقعة أو الجاري إعدادها عدة مؤسسات وشبكات عالمية منها الاتحاد الدولي للسلطات المحلية والاتحاد البرلماني الدولي والمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية.

مسرد المصطلحات الرئيسية

المساءلة

محاسبة المسؤولين أمام أصحاب المصلحة بشأن طريقة استخدامهم لنفوذهم وأدائهم لمهامهم، ومدى مراعاتهم لما يوجه إليهم من انتقادات أو طلبات وتحملهم (بعض) المسؤولية عن الفشل وانعدام الكفاءة أو الغش والخداع.

ويمكن لآليات وضع المسؤولين في موضع المساءلة أن تكون فيما بين المؤسسات، كما هو الحال بين فروع الحكومة؛ أو داخل المؤسسات كما هو الحال بين الرؤساء والمرؤوسين؛ أو متجاوزة للمؤسسات كما هو الحال عندما تضطر مؤسسة ما والعاملين فيها للإجابة مباشرة على استفسارات الزبائن أو أصحاب المصلحة. ويمكن لآليات المساءلة محاسبة من يشغلون المناصب والمراكز المسؤولة شخصيا، أو استجوابهم بخصوص طبيعة القرارات التي يتخذونها.

وتتطلب المساءلة تأمين حرية الوصول إلى المعلومات، كما تتطلب أصحاب مصلحة قادرين على تنظيم أنفسهم بالإضافة إلى سيادة القانون.

تنسيق المساعدة وإدارة المساعدة

تنسيق المساعدة ـ العملية التي تقوم من خلالها حكومة متلقية بدمج المساعدة الدولية وتخطيط استخدامها دعما لأهدافها وأولوياتها واستراتيجياتها الوطنية.

إدارة المساعدة ـ العملية التي تدمج بها حكومة متلقية الموارد الخارجية والداخلية في سياق تنفيذ برامجها وأنشطتها الإنمائية.

القدرات، تنمية القدرات، بناء القدرات

القدرات ـ المهارات والمعارف والموارد اللازمة لأداء وظيفة ما.

تنمية القدرات ـ العملية التي يطور من خلالها الأفراد والجماعات والمنظمات والمؤسسات والدول قدراتهم، فرديا وجماعيا، لأداء الأعمال وحل المشكلات وتحقيق الأهداف.

بناء القدرات ـ يختلف عن تنمية القدرات بأن الأخيرة تؤسس على قاعدة قدرات موجودة أصلا.

والهدف من تنمية القدرات وبناء القدرات مساعدة الحكومات والمنظمات والأفراد على بلوغ مستوى من الاكتفاء الذاتي يصبح بإمكانهم معه إدارة شؤونهم الخاصة بفعالية وكفاءة.

المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المدني

المجتمع المدني ـ أفراد وجماعات منظمون وغير منظمين يتفاعلون في المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وفقا لقواعد وقوانين رسمية وأخرى غير رسمية. ويوفر المجتمع المدني تشكيلة دينامية متعددة المستويات من المنظورات والقيم التي تسعى للتعبير عن نفسها في المجال العام.

منظمات المجتمع المدني - صرح الجمعيات التي ينتظم حولها المجتمع بصفة طوعية وهي جميعات تمثل طائفة عريضة من المصالح والروابط بدءا بالانتماء الإثني والديني مرورا بتقاسم الاهتمامات المهنية والإنمائية والترفيهية وصولا إلى قضايا مثل، البيئة أو حقوق الإنسان.

إطار التعاون القطري

وثيقة تصف خطوطها العريضة ما نرمي إليه من وراء تعاوننا في بلد ما والوجهة العامة لهذا التعاون ومجال تركيزه وبعده المالي. ويحدد هذا الإطار الأهداف والفرص الرئيسية المتوخاة من دعمنا المقدم إلى البرامج والأولويات الوطنية المتساوقة مع أولوية القضاء على الفقر وأهداف التنمية البشرية المستدامة التي تبناها المجلس التنفيذي. وتراعى في هذا الإطار العناصر الرئيسية ومجالات الاهتمام المتوخاة من دون الخوض في تفاصيل البرامج.

اللامركزية

مصطلح عام يطلق على نقل السلطة و/أو المسؤولية عن أداء وظيفة ما من الإدارة العليا لمنظمة ما أو من مستوى الإدارة المركزية في مؤسسة حكومية ما إلى وحدات ذات مستوى أدنى أو إلى القطاع الخاص.

وغالبا ما تميز أدبيات اللامركزية بين درجات السلطة التي نقلت فعلا من نطاق الحكومة المركزية.

تبديد تركز السلطة - نقل عبء العمل من وزارة أو من المقر الرئيسي لجهاز تابع للحكومة المركزية إلى موظفين ميدانين، وانشاء نظام للإدارة الميدانية ينقل بموجبه قدر من حرية اتخاذ القرار إلى الموظفين الميدانيين في إطار توجيهات يحددها المركز؛ وتطوير إدارة محلية تبقي جميع المستويات الحكومية الأدنى في البلاد في مرتبة وكلاء الحكومة المركزية.

تفويض السلطات - يتعلق الأمر بتحديد ما هي الوظائف التي ينبغي نقلها من الحكومة المركزية إلى منظمات شبه مستقلة أو شبه حكومية ويترتب على ذلك نقل أو إنشاء سلطات موسعة تتولى تخطيط وتنفيذ القرارات المتعلقة بأنشطة محددة.

التنازل عن السلطات - يقصد بهذا المصطلح منح السلطة (سلطة اتخاذ القرار) إلى حكومات محلية لها حدود واضحة جغرافيا ومعترف بها، ولها سلطة تأمين الموارد اللازمة لأداء مهامها.

ومن الفوائد المحتملة لتطبيق اللامركزية ولا سيما التنازل عن بعض السلطات، تعزيز المشاركة والتمكين ولا سيما فيما يتعلق بالمحرومين، وزيادة مساءلة الحكومة وشفافية عملها وزيادة استجابتها للمطالب والاحتياجات، وتكييف أنشطتها الإنمائية بما يناسب الاحتياجات المحلية.

الفعالية

القدرة على تحقيق الأهداف المؤسسية أو الفردية. وهي تتطلب مهارة وحساسية تجاه الأمور المحددة والملموسة التي تشغل بال الناس والاستجابة لها، والقدرة على توضيح هذه الهموم ووضع أهداف لمعالجتها وتنفيذ استراتيجيات تؤدي إلى تحقيق تلك الأهداف.

التمكين

توسيع قدرات الناس وخياراتهم، واكسابهم القدرة على الاختيار المتحرر من الجوع والعوز والحرمان، وإتاحة الفرصة أمامهم للمشاركة في صنع القرارات التي تمس حياتهم أو الموافقة عليها.

البيئة التمكينية

ما يحف بنشاط أو نظام من ظروف تيسر الاستفادة من ذلك النشاط أو النظام على أحسن وجه ممكن. وتعنى هذه الوثيقة الخاصة بالسياسات بالشروط المسبقة لتحقيق التنمية المستدامة بما في ذلك القوانين واللوائح المساندة لها، والموارد والمهارات الكافية، وتفهم الجميع وتأييدهم لمختلف الأدوار التي تضطلع بها الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في مجال التنمية البشرية المستدامة، فضلا عن الأهداف المشتركة والثقة المتبادلة. كما أن العلاقات بين هذه الشروط والبيئة العالمية لا تقل أهمية عن ذلك.

الإنصاف

المعاملة المتجردة أو العادلة التي تتطلب معاملة الحالات المتشابهة بطرق متشابهة.

الحكم والحكم الرشيد

الحكم ـ ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في تصريف شؤون البلد على جميع المستويات. والحكم مفهوم محايد يشمل الآليات والعمليات والعلاقات والمؤسسات المركبة التي يعبر المواطنون من خلالها عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم وواجباتهم ويسوون خلافاتهم.

الحكم الرشيد ـ يتناول توزيع الموارد وإدارتها من زاوية الاستجابة للمشكلات الجماعية؛ ووهو يتميز بالمشاركة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون والفعالية والإنصاف.

المؤسسات وبناء المؤسسات

المؤسسة ـ منظمة أو مجموعة منظمات على صلة ببعضها البعض تنشأ لخدمة غرض محدد.

بناء المؤسسات ـ إنشاء بعض الوظائف وتطويرها وتحديد جوانب الارتباط بينها لانجاز مهام محددة داخل المؤسسات.

الشرعية

درجة قبول الناس لما تتبعه الحكومة من إجراءات لسن القوانين وإنفاذها. وكل نظام شرعي نظام قانوني ولكن الأهم من ذلك أن يجد الناس أنه نظام مناسب وأن يمتثلوا لقواعده.

والشرعية وثيقة الصلة بالحكم: فالامتثال الطوعي للقوانين واللوائح ينتج فعالية أكبر من الفعالية الناتجة عن الاعتماد على القهر والولاءات الشخصية.

التنفيذ الوطني

قيام السلطات الحكومية الوطنية بشؤون الإدارة العامة للبرامج والمشاريع الإنمائية الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى جانب اضطلاعها بالمسؤولية وخضوعها للمساءلة فيما يتعلق باستخدام موارد البرنامج، وإسداء الخدمات وتحقيق أهداف البرامج أو المشاريع.

المنظمة

جماعة اجتماعية ذات هيكل يرمي إلى تحقيق أهداف جماعية. والمنظمات أساس كل عمل جماعي له أهداف محددة.

المشاركة

تعني حرفيا أن يكون المرء طرفا في عمل ما. والمسألة الأساسية في نظر المهتمين بقضايا الحكم هي مدى فعالية المشاركة. وتكون المشاركة فعالة عندما تتوفر لأعضاء الجماعة الفرص الكافية والمتكافئة لإدراج قضاياهم على جدول الأعمال، والإعراب عن خياراتهم المفضلة بشأن الناتج النهائي لعملية اتخاذ القرارات. وتكون المشاركة مباشرة أو عن طريق ممثلين شرعيين.

القطاع الخاص

في نظام اقتصادي مختلط يغطي القطاع الخاص جزئه غير الخاضع لسيطرة الحكومة حيث تسود قوانين السوق والمشاريع التجارية الخاصة.

الاستشارة المتعلقة بالعمليات

شكل مميز من الاستشارات الإدارية يساعد فيه الخبير الاستشاري المجموعة الإدارية العميلة على البدء بعملية تغيير وتعلم مستمرة وإدامتها توخيا لتحسين شامل لنظامها الإداري. ولا يقف دور الخبير الاستشاري عند تحليل حالة العميل والإشارة عليه بما ينبغي القيام به، بل ويشركه في توضيح الغاية من عملية التغيير وإعادة تحديد الأدوار والمسؤوليات داخل المجموعة، وإعادة تصميم الإجراءات التي تساعد على تكامل وظائف أفراد المجموعة لتحسين ناتج النظام بصفة مستمرة.

مقاربة البرنامج

طريقة تعالج فيها الحكومات وشركاؤها، على نحو واضح ومتكامل، مجموعة من مشاكل التنمية التي تشكل بدورها هدفا أو مجموعة أهداف رئيسية وطنية. وترد صياغة هذه المشاكل واستراتيجية معالجتها والأهداف الوطنية الناتجة عنها في وثيقة إطارية للبرامج الوطنية.

القطاع العام

الجزء من الاقتصاد غير المملوك للقطاع الخاص إما لأنه مملوك للدولة أو لأنه يخضع للملكية العامة. وهو يشمل الحكومة المركزية والسلطات المحلية والصناعات الوطنية والمؤسسات العامة.

وينطوي إصلاح القطاع العام على ترشيد حجمه وبناء قدراته ليساهم في التنمية البشرية المستدامة. وتنطبق مبادئ الحكم الرشيد على إدارة القطاع العام.

سيادة القانون

الحماية المتكافئة (للأشخاص والممتلكات وغير ذلك من الحقوق الاقتصادية). والعقوبة المتكافئة في ظل القانون. وتتقدم سيادة القانون على سلطة الحكومة لتحمي المواطنين من التصرفات التعسفية للدولة، كما تتقدم على المجتمع بوجه عام لتنظم العلاقات بين المصالح الخاصة. وتضمن سيادة القانون معاملة الجميع على قدم المساواة وخضوعهم للقانون وليس لنزوات الأقوياء. وتعتبر سيادة القانون شرط أساسي مسبق لتحقيق المساءلة ولاستقراء وتوقع مجريات الأمور في القطاعين العام والخاص.

يعتمد بسط وإدامة سيادة القانون على الإعلان الواضح لقواعده، وعلى تطبيقه دون تمييز، وعلى التنفيذ الفعّال، وعلى وجود أساليب متوقعة يتم فرضها قانونيا لتغيير مضمون القوانين، ومواطنون يدركون أن منظومة القواعد القانونية القائمة منصفة وعادلة أو شرعية، ويبدون استعدادهم لاتباعها.

رأس المال الاجتماعي

مقومات التنظيم الاجتماعي - كالشبكات والقيم بما في ذلك التسامح والإدماج والمعاملة بالمثل والمشاركة والائتمان - التي تسهل التنسيق والتعاون بما يعود بالنفع المتبادل. ورأس المال الاجتماعي متأصل في العلاقات القائمة بين مختلف الجهات الفاعلة في المجتمع.

الدولة

مجموعة المؤسسات السياسية المهتمة خصيصا بالتنظيم والإدارة الاجتماعية والسياسية ضمن حدود إقليم معين خدمة للمصلحة العامة.

الاستدامة

تلبية العمليات والمؤسسات المستدامة لمعايير محددة هي: عدم استنفاد موارد الأجيال القادمة وتعزيز قدرات الأشخاص والمؤسسات باستمرار، وتقاسم المسؤوليات والمكاسب على نطاق واسع.

النظام

يراعـي الاعتمـاد المتبـادل بـين النـاس والأحـداث والأفعـال والظـروف والمؤسسـات والمنظمات. وتأخذ مقاربة النظم في الاعتبار مختلف ' خطوط إنتاج' المهام والإجراءات المتصلة ببعضـها (نظـام التشـغيل، نظـام اتخـاذ القـرارات، النظـام المـالي، النظـام الإداري) لأداء بعـض الوظائف.

الشفافية

تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. وتتيح الشفافية لأصـحاب المصـلحة استقاء المعلومـات التـي قد تكـون حاسـمة فـي فضـح التجـاوزات والـدفاع عن مصـالحهم. وللـنظم الشـفافة إجـراءات واضـحة لاتخـاذ القـرارات العامـة وقنـوات مفتوحـة للاتصـال بـين أصـحاب المصـالح والمسؤولين الرسميين، وهي تتيح كما هائلا ومتنوعا من المعلومـات التـي يمكـن للجميـع الإطـلاع عليها.